ONDERZOEKSRAAD VOOR VEILIGHEID

Veiligheidsrisico's jaarwisseling

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Veiligheidsrisico's jaarwisseling

Den Haag, december 2017

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.
Alle rapporten zijn bovendien beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl

Coverfoto: Jan Lankveld / Hollandse Hoogte

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

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: mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

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

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

INHOUD

Inhoud **4**

Beschouwing **6**

Begrippenlijst **13**

1 Inleiding **16**
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek 16
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 16
1.3 Afbakening 18
1.4 Beoordelingskader 18
1.5 Wet- en regelgeving 20
1.6 Betrokken partijen 22

2 Een feest met een schaduwzijde **26**
2.1 Geschiedenis van de viering van oud en nieuw 27
2.2 De schaduwzijde: slachtoffers, schade en ordeverstoringen 28
2.3 Probleemanalyse jaarwisseling 38
2.4 Viering van oud en nieuw in perspectief 47
2.5 Percepties van jaarwisseling: rustig verlopen? 52
2.6 Conclusies 55

3 Aanpak jaarwisselingsproblematiek **57**
3.1 Illegaal vuurwerk 57
3.2 Consumentenvuurwerk 68
3.3 Openbare orde 77

4 Conclusies **95**

5 Aanbevelingen **98**

Bijlage A. Onderzoeksverantwoording **102**

Bijlage B. Reacties conceptrapport **108**

Bijlage C. Verzoek G4 ..... **109**

Bijlage D. Betrokken partijen **111**

Bijlage E. Cijfers **114**

Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners **127**

Bijlage G. Lokale maatregelen **133**

Bijlage H. Carbidschieten **136**

Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017 ..... **139**

Bijlage J. Toelichting aanbevelingen **159**

BESCHOUWING

Oud en nieuw in Nederland is een feest met een schaduwzijde. Burgers steken op grote schaal vuurwerk af. Elk jaar raken daardoor honderden mensen gewond en sinds 2000 valt er gemiddeld één dodelijk slachtoffer per jaar. Veel van deze gewonden – van wie de helft omstanders – zijn voor het leven getekend. Hoewel de percentages variëren per jaarwisseling, is gemiddeld bijna de helft van de slachtoffers jonger dan 20 jaar. Bij geen enkel ander feest in Nederland vallen zoveel gewonden als bij de viering van oud en nieuw. Daarnaast vinden er tijdens de jaarwisseling op grote schaal verstoringen van de openbare orde plaats, variërend van autobranden, vernielde afvalcontainers en geluidsoverlast tot openlijke geweldpleging. In totaal gaat het om zo'n 11.000 incidenten. De (potentiële) fysieke en materiële gevolgen van het gebruik van vuurwerk en verstoringen van de openbare orde kennen ook een subjectieve kant: zij zorgen ervoor dat mensen zich onveilig voelen in hun eigen woonomgeving. Voor het oplossen van deze veiligheidsproblemen rond de jaarwisseling bestaat echter geen eenvoudige oplossing. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert op basis van zijn onderzoek dat deze problemen op twee gebieden moeten worden aangepakt: vuurwerk en openbare orde.

Vuurwerk

Het afsteken van zowel illegaal vuurwerk als legaal consumentenvuurwerk veroorzaakt veel letsel. Het gebruik van vuurwerk verergert daarnaast de ordeproblemen. De beschikbaarheid van onveilig vuurwerk en het onjuist gebruik van vuurwerk leiden in combinatie met de omstandigheden rondom de jaarwisseling tot grote veiligheidsrisico's.

Het afsteken van *consumentenvuurwerk* is in Nederland toegestaan, maar de risico's ervan worden veelal nog onderschat. Siervuurwerk blijkt een belangrijk aandeel te hebben in het veroorzaken van letsel, waarbij er sprake is van veel verwondingen onder omstanders. Een deel van de slachtoffers houdt er blijvend letsel aan over.
Lang niet iedereen volgt de instructies op voor het afsteken van vuurwerk, waaronder het gebruiken van een aansteeklont, het dragen van een vuurwerkbril en het houden van voldoende afstand. Burgers hebben op dit punt een eigen verantwoordelijkheid, ook ten aanzien van hun kinderen. De veiligheidsrisico's worden vergroot door het gebruik van alcohol en drugs, groepsdruk, slecht zicht, dichte bebouwing en de aanwezigheid van veel mensen op straat. Vuurwerk is bovendien niet alleen gevaarlijk voor de afstekers. Ook omstanders, voorbijgangers, politie en hulpverleners lopen gevaar.

Consumentenvuurwerk is bovendien niet altijd veilig. De Onderzoeksraad constateert dat het systeem van CE-markering niet verhindert dat al jaren bijna een kwart van het gecontroleerde vuurwerk wordt afgekeurd. De branche en de overheid hebben nauwelijks inzicht in de tekortkomingen in het productie- en testproces.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Knalvuurwerk leidt tot overlast voor mens en dier en draagt bij aan gevoelens van onveiligheid, onder meer omdat het uitnodigt om het naar anderen toe te werpen. Illegaal knalvuurwerk – zoals cobra's – zorgt bovendien voor zwaar letsel bij voornamelijk de afstekers zelf en wordt gebruikt om schade aan te richten in de publieke ruimte.

De explosieve kracht van illegaal vuurwerk is de laatste jaren steeds groter geworden en daarmee ook gevaarlijker: diverse van deze artikelen zijn zo krachtig als aanvalshandgranaten. Een deel van dit vuurwerk wordt in het buitenland legaal geproduceerd voor professionals, maar grotendeels illegaal aan consumenten doorverkocht. Het is gemakkelijk verkrijgbaar en goedkoop.

De aanpak van de productie en illegale handel heeft tot nu toe niet geleid tot een afname van de problemen; de betrokken partijen zijn er niet in geslaagd de verkrijgbaarheid van illegaal (knal)vuurwerk voor de consument terug te dringen. Voor aanscherping van de Europese vuurwerkregels ontbreekt tot dusverre vaak het noodzakelijke draagvlak bij andere lidstaten. De voorgestelde aanpassingen in de Europese regelgeving gaan bovendien alleen over de legale productie van professioneel vuurwerk en de handel daarin, maar bieden geen oplossing voor het illegale productie- en handelscircuit. Verder verloopt de opsporing en vervolging van verdachte personen en organisaties moeizaam. Hiervoor is internationale samenwerking noodzakelijk. Deze samenwerking kent diverse barrières, is tijdrovend en arbeidsintensief. De Onderzoeksraad constateert dat het Openbaar Ministerie en de politie inmiddels wel initiatieven ontplooien om de opsporing en vervolging te verbeteren.

Openbare orde

De Nederlandse samenleving wordt elke jaarwisseling weer geconfronteerd met geweld, vernielingen en brandstichting. Bij veel van deze incidenten is vuurwerk in het spel. De Onderzoeksraad stelt vast dat de viering van oud en nieuw op veel plaatsen in Nederland het onveiligste feest van het jaar is. Volgens de 'uitlaatklep'-gedachte ziet een deel van de ordeverstoorders oud en nieuw als een moment waarop alles mag wat de rest van het jaar verboden is; zij gedragen zich het hele jaar netjes om tijdens de jaarwisseling 'los te gaan'. Dit verklaart een deel van de problematiek. Voor een ander deel komt het hinderlijke en gewelddadige gedrag van personen die ook de rest van het jaar problematisch gedrag vertonen en al vaker in aanraking zijn geweest met de politie.

Al jarenlang nemen de meeste gemeenten diverse maatregelen om de openbare orde te handhaven. Ze werken daarbij samen met onder meer de politie, hulpdiensten, jongerenwerkers, wijkverenigingen en scholen. De aanpak verschilt sterk per gemeente, mede afhankelijk van de omvang van de problematiek. Vooral grote en middelgrote gemeenten met ernstige problemen rond de jaarwisseling plegen zeer forse inspanningen.

De maatregelen leiden soms tot lokale successen, maar hebben niet geresulteerd in een structureel veiligere jaarwisseling in Nederland. De Onderzoeksraad concludeert dat er voor gemeenten nog kansen zijn om daar verandering in aan te brengen. Ondanks het feit dat de lokale aanpak van de problemen rond de jaarwisseling de afgelopen tien jaar is uitgebreid, zijn de maatregelen goeddeels gebaseerd op niet getoetste aannames.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Het valt verder op dat er geen sprake is van structurele en brede kennisdeling tussen gemeenten om van elkaar te leren en het zicht op de effectiviteit te vergroten. Tegelijkertijd lopen gemeenten tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan. Dit geldt vooral voor de problemen met vuurwerk. Daarvoor is een aanpak op landelijk en Europees niveau vereist.

Naar een veilige viering van oud en nieuw

De jaarwisselingsproblemen zijn lokaal verschillend in aard en omvang en worden bovendien verschillend beleefd. Een deel van de maatschappij maakt zich grote zorgen, terwijl een ander deel de problemen relativeert. De Onderzoeksraad vindt het opmerkelijk dat - ondanks de honderden gewonden en duizenden incidenten - achteraf vaak wordt geconcludeerd dat de jaarwisseling 'relatief rustig' is verlopen.

De aanpak van de problemen is in de afgelopen jaren wel enigszins verbeterd – al dan niet lokaal of tijdelijk – maar de getroffen maatregelen maken de jaarwisseling landelijk bezien niet substantieel veiliger. Dit wringt des te meer omdat het bepaald geen nieuw fenomeen is: het is een voorspelbare reeks ongevallen en incidenten. Hoewel een groot deel van de Nederlandse bevolking zich aan de regels houdt en voorzichtig is bij het afsteken van vuurwerk, staat elk jaar voor de jaarwisseling al vast dat tijdens oud en nieuw omvangrijke schade zal worden aangericht en honderden (vuurwerk)slachtoffers zullen vallen. Een deel van deze slachtoffers, onder wie ook een groot aantal omstanders, houdt daar bovendien blijvend letsel aan over. Onschuldigen ervaren ernstige overlast of worden het slachtoffer van het onverantwoorde en soms doelbewuste grensoverschrijdende gedrag van anderen. De Onderzoeksraad vindt het zorgelijk dat het ondanks de vele inspanningen niet lukt om hier verandering in te brengen. De hardnekkigheid van de problematiek vereist dat alle partijen de urgentie voelen om dit patroon te doorbreken.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Aanbevelingen

Om veiligheidswinst te boeken, acht de Onderzoeksraad voor Veiligheid een kentering noodzakelijk in de wijze waarop Nederland omgaat met de problemen rond de jaarwisseling. In het bijzonder het letsel (circa 480 gewonden op de eerste hulp; gemiddeld 200 ogen raken beschadigd) dat mensen oplopen door vuurwerk is naar het oordeel van de Raad niet verenigbaar met het beoogde feestelijke karakter van oud en nieuw.

De Onderzoeksraad vindt structurele veiligheidsverbetering noodzakelijk met als doel het substantieel verminderen van vuurwerkgerelateerd letsel en van verstoringen van de openbare orde. De aanbevelingen zijn gericht op:

a. het beperken van de gevaren die uitgaan van consumentenvuurwerk;
b. het bestrijden van illegaal vuurwerk;
c. het terugdringen van verstoringen van de openbare orde.

Deze onderwerpen zijn analytisch te onderscheiden, maar hangen in de praktijk met elkaar samen. Van belang is dan ook dat betrokken organisaties komen tot een samenhangende en meerjarige benadering voor het oplossen van de veiligheidsproblemen rond de jaarwisseling.

a. Beperken van de gevaren van consumentenvuurwerk

Het afsteken van consumentenvuurwerk, in het bijzonder siervuurwerk, veroorzaakt veel letsel. Deze onveilige situatie heeft te maken met (een combinatie van) de kwaliteit van het product, de wijze waarop het wordt gebruikt en de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

1. Verbied vuurwerk dat in de praktijk de grootste inbreuk maakt op de veiligheid doordat het zorgt voor letsel (vuurpijlen) en overlast (knalvuurwerk).

De Europese Pyrorichtlijn biedt lidstaten ruimte om vuurwerk voor consumenten te beperken of te verbieden ter bescherming van de gezondheid, de openbare orde en veiligheid of omwille van het milieu (artikel 4, lid 2). De Onderzoeksraad constateert dat vuurpijlen al jaren voor veel oogletsel en brandwonden zorgen. Vuurpijlen zijn intrinsiek gevaarlijk en nodigen uit tot onveilig gebruik doordat ze in de praktijk uit de hand worden afgeschoten of gericht worden op omstanders.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Op grond van een dergelijke overweging zijn enige jaren geleden ook Romeinse kaarsen en babypijltjes al verboden. Voor het veilig afsteken van vuurpijlen is het bovendien noodzakelijk extra handelingen te verrichten, zoals het installeren van een stevige en stabiele lanceerinrichting. Knalvuurwerk zorgt voor overlast en gevoelens van onveiligheid en kan uitnodigen tot roekeloos gedrag, bijvoorbeeld door het naar omstanders te gooien. Op grond hiervan ligt het in de rede vuurpijlen en knalvuurwerk te verbieden. Ander consumentenvuurwerk, zoals fonteinen, 'cakes', grondtollen en draaizonnen, blijft beschikbaar voor de viering van oud en nieuw (zie bijlage J).

2. Zorg voor meer inzicht in de relatie tussen het type vuurwerk en de omvang en ernst van het letsel en neem indien noodzakelijk nadere maatregelen.

De komende jaren zal de overheid nauwlettend moeten monitoren in hoeverre het nog toegestane vuurwerk zorgt voor letsel. Voor een goede besluitvorming is het onontbeerlijk dat er betrouwbare kwantitatieve informatie beschikbaar komt over het verband tussen het type vuurwerk en de omvang en aard van het letsel. Jaarlijks kan dan bezien worden of, behalve vuurpijlen en knalvuurwerk, mogelijk meer vuurwerkartikelen voor een verbod in aanmerking moeten komen of dat andere maatregelen noodzakelijk zijn.

3. Verplicht verkopers van consumentenvuurwerk tot gratis verstrekking van vuurwerkbrillen en aansteeklonten en tot het geven van voorlichting over veilig gebruik van de verkochte vuurwerkartikelen.

Van importeurs en verkopers van consumentenvuurwerk mag een actieve opstelling worden verwacht om die maatregelen te treffen die het risico op letsel kunnen reduceren, te beginnen bij het aanbieden van beschermende middelen en het geven van voorlichting over het veilig gebruik aan degenen die het vuurwerk kopen.

b. Aanpak van illegaal vuurwerk

Illegaal vuurwerk – in het bijzonder zwaar knalvuurwerk – veroorzaakt veel letsel en schade tijdens de jaarwisseling, maar ook door het jaar heen.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

4. Versterk de opsporing en vervolging van de handel in illegaal vuurwerk. Denk daarbij aan extra personele capaciteit, een betere informatiepositie en intensievere samenwerking op nationaal en internationaal niveau.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De aanpak van de handel in illegaal vuurwerk dient te worden versterkt. Dit is een kwestie van een lange adem. De recente initiatieven van het OM en de politie dienen dan ook meerjarig te worden volgehouden. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn hierbij cruciaal, zowel nationaal als internationaal, tussen overheidspartijen en met de vuurwerkbranche en andere betrokken partijen (zoals koeriersdiensten, betaaldiensten, internet-serviceproviders, verzekeringsmaatschappijen en woningcorporaties). Een versterking van de opsporing is extra van belang in het licht van de wettelijke inperking van het legale consumentenvuurwerk als bedoeld in aanbeveling 1. Dan zullen er immers meer soorten vuurwerk wettelijk verboden worden voor particulieren dan nu het geval is.

5. Bevorder op Europees niveau een verdere beperking van vuurwerkrisico's door aanscherping van de Pyrorichtlijn. Denk daarbij in het bijzonder aan een verbod op de productie van zwaar professioneel knalvuurwerk waar geen legale markt voor is.

Het legaal geproduceerde zware (knal)vuurwerk, dat uitsluitend door professionals mag worden gebruikt, komt voor een groot deel in handen van particulieren. Onder professionals is nauwelijks vraag naar zwaar knalvuurwerk.
Het gebruik van dit voor particulieren illegale vuurwerk, dat de afgelopen jaren sterk in explosieve kracht is toegenomen, vormt een groot gevaar voor de afstekers, omstanders en hulpverleners. Het leidt in de praktijk tot ernstig letsel zoals het verlies van handen en vingers of erger. Het illegale knalvuurwerk is ook een middel dat ingezet wordt voor criminele doeleinden en bij het verstoren van de openbare orde: de schade en de overlast als gevolg van het afsteken van dit type vuurwerk is zeer omvangrijk.

c. Terugdringen verstoringen openbare orde

Brandstichting, vernieling en geweldpleging: wangedrag rond de jaarwisseling doet zich voor in de publieke ruimte – waar gemeenten de taak hebben de openbare orde te bewaren. Gemeenten zitten dan ook niet stil: de voorbereiding op oud en nieuw begint soms al in de zomer en het scala aan ingezette maatregelen is breed. Vooral grote en middelgrote gemeenten die veel problemen ervaren, plegen forse inspanningen. Toch blijft het aantal incidenten landelijk gezien onverminderd hoog.

De aanbevelingen zijn in de eerste plaats aan de burgemeesters van de gemeenten gericht, gegeven hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde in hun gemeente. Daarnaast is het van belang dat gemeenten worden ondersteund door instanties op landelijk niveau.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

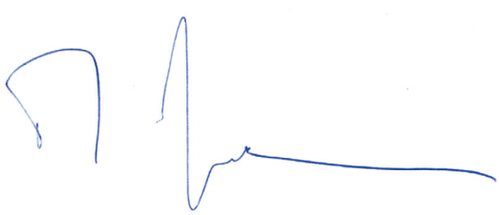
Aanbevelingen aan de burgemeesters van alle gemeenten, de minister van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

6. Evalueer maatregelen voor de jaarwisseling op effectiviteit. Zorg ervoor dat gemeenten van elkaar leren door beter gebruik te maken van elkaars ervaringen en goede voorbeelden.

Van belang is dat gemeenten beter inzicht krijgen in wat wel en niet werkt en in welke omstandigheden. Gemeenten laten nu nog kansen liggen om de kennis over ingezette maatregelen en de effectiviteit daarvan met elkaar uit te wisselen en in de praktijk te benutten. Het gaat bijvoorbeeld om het delen van ervaringen met vuurwerkvrije zones en risicogerichte maatregelen op wijk-, groeps- en persoonsniveau (zie bijlage G). Om te voorkomen dat gemeenten steeds afzonderlijk het wiel blijven uitvinden, is hier een actieve opstelling van landelijk opererende partijen – in het bijzonder de VNG en het Ministerie van JenV – onontbeerlijk. Deze landelijke partijen kunnen onderzoek entameren, kennis verzamelen en verspreiden en gemeenten ondersteunen bij de implementatie van maatregelen.

7. Benader oud en nieuw als een evenement. Neem als gemeente in het belang van de openbare orde en veiligheid de regie om te zorgen dat de jaarwisseling een sterker georganiseerd karakter krijgt. Verbind voorwaarden aan evenementen en andere activiteiten. Stimuleer en ondersteun burgers bij het organiseren van activiteiten voor een veilige viering van de jaarwisseling.

Gemeenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het ombuigen van de huidige risicovolle viering van de jaarwisseling naar een veilig feest voor iedereen, zoals door het organiseren van professionele vuurwerkshows. Door de jaarwisseling als een evenement te benaderen, kunnen nieuwe feestelijke tradities wortel schieten en wordt aan potentiële onruststokers een alternatieve invulling van de avond geboden. Denk hierbij aan collectieve initiatieven, zoals dorp-, buurt-, of straatfeesten. Gemeenten kunnen de uitgangspunten en randvoorwaarden vastleggen zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, wat wel en niet mag en waar de activiteit plaatsvindt.



mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter van de Onderzoeksraad

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

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

BEGRIPPENLIJST

CE-markering
Met een CE-markering geeft de producent aan dat het product voldoet aan de Europese regels op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Veel consumentenproducten (bijvoorbeeld speelgoed, elektronische huishoudelijke apparaten en vuurwerk) moeten een CE-markering hebben voordat zij binnen de Europese Unie (EU) op de markt mogen worden gebracht.

Conformiteitbeoordeling
Voor risicovolle producten, zoals vuurwerk, geldt dat een fabrikant door een keuringsinstantie moet laten nagaan of het product voldoet aan de EU-regels. In deze zogenoemde conformiteitbeoordelingsprocedure deelt de producent of importeur het vuurwerkproduct in een bepaalde categorie in. De keuringsinstantie voert vervolgens een type-keur en batchcontroles uit waarbij onafhankelijk wordt beoordeeld of het product voldoet aan de Europese regelgeving. Als het gekeurde vuurwerk aan de conformiteiteisen voldoet, krijgt het een CE-markering.

Consumentenvuurwerk
Waar in dit rapport gesproken wordt over consumentenvuurwerk, gaat het om vuurwerk dat particulieren in bezit mogen hebben en gebruiken.[1] Het betreft voornamelijk vuurwerk uit de Europese categorieën F1 en F2 dat in Nederland eveneens onder de definitie van consumentenvuurwerk uit het Vuurwerkbesluit valt.

Fysieke (on)veiligheid[2]
Bij fysieke onveiligheid gaat het om de bedreiging van gezondheid en goederen door ongevallen of niet door de mens veroorzaakte fenomenen zoals natuurrampen. Dit begrip heeft een objectief element (daadwerkelijk slachtofferschap) en een subjectief element (angst voor slachtofferschap).

Illegaal vuurwerk
Waar in dit rapport gesproken wordt over illegaal vuurwerk, gaat het om vuurwerk waarvan het bezit en het gebruik ervan in Nederland verboden is voor consumenten. Het gaat dan vaak om vuurwerk uit de Europese categorie F4 dat uitsluitend bedoeld is voor gebruik door daartoe gecertificeerde personen met specialistische kennis (professionals). Daarnaast zijn in Nederland vrijwel alle vuurwerkartikelen uit de Europese categorie F3 verboden voor particulier gebruik. Dat vuurwerk valt derhalve ook onder de definitie van illegaal vuurwerk. Verder kan het nog gaan om illegaal gefabriceerde explosieven van pyrotechnisch materiaal zonder CE-markering.[3]

1 In het Vuurwerkbesluit wordt gesproken over 'voorhanden hebben' en 'tot ontbranding brengen'.
2 Mede gebaseerd op: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, 2004, p.345.
3 Onder illegaal vuurwerk valt derhalve ook het geïmproviseerde vuurwerk dat zelf gemaakt is of aan elkaar verbonden wordt met bijvoorbeeld tape of kabelbinders.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Illegale handel in vuurwerk
Waar in dit rapport wordt gesproken over illegale handel in vuurwerk, gaat het om het aan consumenten aanbieden van vuurwerk waarover particulieren in Nederland niet mogen beschikken. Het betreft in Nederland F3-, F4- en illegaal geproduceerd vuurwerk.

Intelligence / Informatiegestuurd werken[4]
Informatie en kennis verzamelen en analyseren om op basis van overzicht, inzicht en vooruitzicht beslissingen te nemen over de aanpak van veiligheidsproblemen.

Professioneel vuurwerk
Vuurwerk dat is ingedeeld in de Europese categorie F4 alsmede vuurwerk binnen categorie F2 en F3 dat niet bij of krachtens het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik. Dit vuurwerk is in Nederland uitsluitend bestemd voor gebruik door daartoe gecertificeerde personen met gespecialiseerde kennis (hierna: professionals).

Pyrorichtlijn
EU-richtlijn voor de harmonisatie van de normen voor pyrotechnische artikelen ten behoeve van het vrije verkeer van deze producten op de Europese interne markt. De richtlijn beoogt daarnaast een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en de veiligheid en de bescherming van consumenten en professionele eindgebruikers te bieden.[5] De richtlijn stelt minimumeisen aan de eigenschappen van het vuurwerk dat binnen de EU verhandeld en gebruikt mag worden. Vuurwerk wordt in de Pyrorichtlijn ingedeeld in categorieën F1 tot en met F4. Vuurwerk uit categorie F1 tot en met F3 mag op grond van die regeling in beginsel zowel aan consumenten als aan professionals worden verkocht. Wat betreft vuurwerk in de categorie F2 en F3 mogen lidstaten hier uitzonderingen op maken. Vuurwerk in categorie F4 mag door fabrikanten, importeurs of distributeurs uitsluitend worden verstrekt aan professionals. Hier mogen lidstaten geen uitzondering op maken.

Sociale onveiligheid[6]
Het begrip sociale onveiligheid wordt gebruikt voor de gevolgen van handelingen door derden (waaronder ook misdrijven en overtredingen) die leiden tot letsel, overlast of schade. Dit begrip heeft een objectief element (daadwerkelijk slachtofferschap) en een subjectief element (angst voor slachtofferschap).

Veiligheidsrisico
De kans op een gebeurtenis die de veiligheid bedreigt, vermenigvuldigd met de omvang van de schadelijke effecten die daarvan het gevolg zijn.

4 Politieacademie, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, 2017, p.22.
5 Art. 1 lid 1 Richtlijn nr. 2013/29/EU (hierna: Pyrorichtlijn).
6 Mede gebaseerd op: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, 2004, p.280.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Verstoring openbare orde

Onrechtmatig gevaarzettend en hinderlijk gedrag in de publieke ruimte. In de regel gaat het om gedragingen die strafbaar zijn gesteld, zoals openlijke geweldpleging, mishandeling, brandstichting en vernieling.

Vuurwerkbesluit

Het Vuurwerkbesluit uit 2002 is een uitwerking van de Wet milieubeheer en de hierboven genoemde Pyrorichtlijn. De vuurwerkramp in Enschede uit 2000 vormt de aanleiding om in onder meer dit besluit de regels aan te scherpen rondom het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk.

Vuurwerkterminologie[7]

	CE-markering				
Categorie vuurwerk (Europese Pyrorichtlijn)	**F1** Zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau, doorgaans ook binnenshuis te gebruiken	**F2** Weinig gevaar en laag geluidsniveau	**F3** Middelmatig gevaar; geluidsniveau niet schadelijk voor menselijke gezondheid	**F4** Veel gevaar; alleen voor professioneel gebruik	**Vuurwerk zonder CE-markering** Illegale productie
Europese Unie	**Toegestaan voor consument** (lidstaat mag *niet* afwijken)	**Toegestaan voor consument** (lidstaat mag afwijken)	**Toegestaan voor consument** (lidstaat mag afwijken)	**Verboden voor consument** (lidstaat mag *niet* afwijken)	**Verboden**
Nederland	**Toegestaan voor consument**	**Toegestaan voor consument**	**Verboden voor consument**	**Verboden voor consument**	**Verboden**
Categorie vuurwerk (Vuurwerkbesluit)	**Consumentenvuurwerk**		**Professioneel vuurwerk**		**Verboden**
Definitie Onderzoeksraad (vanuit perspectief consument)	**Consumentenvuurwerk**		**Illegaal vuurwerk**		

7 Dit betreft een overzicht op hoofdlijnen. In Nederland zijn enkele specifieke vuurwerkartikelen uit categorie F2 voor consumenten verboden en enkele uit categorie F3 voor consumenten toegestaan. Voor de precieze regeling, zie de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

1 INLEIDING

De jaarwisseling is voor velen in Nederland een gelegenheid om gezellig samen te zijn met vrienden en familie. Om middernacht wordt het nieuwe jaar vaak verwelkomd met een glas champagne. Het is ook het moment waarop veel mensen de straat op gaan om vuurwerk te bekijken en af te steken en om buurtbewoners de beste wensen voor het nieuwe jaar over te brengen. Een deel van de samenleving ziet het afsteken van vuurwerk als een vast onderdeel van de jaarwisselingtraditie en hecht daar grote waarde aan. Een ander deel van de samenleving ondervindt juist last van de wijze waarop de jaarwisseling in Nederland wordt gevierd. Vuurwerk zorgt voor persoonlijke tragedies bij afstekers en omstanders, soms met fatale afloop. De viering van oud en nieuw gaat sinds jaar en dag ook gepaard met talloze gevallen van vernieling, brandstichting en geweldpleging. Deze leiden tijdens de jaarwisseling, maar ook in de dagen die daaraan voorafgaan, tot fysiek letsel, overlast voor mens en dier en omvangrijke schade aan particuliere en publieke eigendommen.

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Begin 2017 ontving de Onderzoeksraad voor Veiligheid een verzoek van de burgemeesters van de vier grote steden om onderzoek te doen naar de vraag hoe de veiligheidsrisico's tijdens oud en nieuw worden beheerst en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn.[8] De hardnekkigheid van het aantal letsels en verstoringen van de openbare orde tijdens de jaarwisseling, de daarbij horende veiligheidsrisico's voor burgers en hulpverleners en materiële schade waren, in aanvulling op bovengenoemd verzoek, aanleiding voor de Onderzoeksraad om een onderzoek te starten.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling
Het onderzoek beoogt bij te dragen aan het vergroten van de veiligheid van burgers tijdens de jaarwisseling in Nederland. De Onderzoeksraad verwacht dat met het beter beheersen van veiligheidsrisico's voorafgaand aan en tijdens de jaarwisseling, het aantal ongevallen en incidenten gereduceerd kan worden en daarmee het aantal letsels kan verminderen. Ook is de verwachting dat met het verminderen van het aantal ongevallen en incidenten, burgers en hulpverleners zich tijdens de jaarwisseling veiliger voelen.

8 Brief burgemeester J.J. van Aartsen namens de burgemeesters van de vier grote steden, 23 februari 2017. Zie bijlage C.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Onderzoeksvragen
De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

> Welke mogelijkheden en belemmeringen zijn er bij het terugdringen van veiligheidsrisico's rondom de jaarwisseling, in het bijzonder ten aanzien van illegaal vuurwerk, consumentenvuurwerk en verstoringen van de openbare orde?

Deze vraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:
1. Probleemschets:
   - Wat is de aard en omvang van de problemen als gevolg van vuurwerkgebruik en van verstoringen van de openbare orde voorafgaand aan en tijdens de jaarwisseling?
   - Hoe hebben deze problemen zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
   - Hoe percipiëren betrokken partijen de problemen die zich in de aanloop naar en tijdens de jaarwisseling voordoen?
2. Aanpak problematiek:
   - Welke preventieve maatregelen zijn de afgelopen jaren getroffen om veiligheidsrisico's te reduceren?
   - Wat zijn de effecten van deze maatregelen?
   - In hoeverre zijn betrokken partijen bereid en in staat om de aanpak te versterken en de veiligheidsrisico's te reduceren?

Onderzoeksaanpak[9]
In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar deelaspecten van de jaarwisselingsproblematiek.[10] Dit onderzoek van de Onderzoeksraad bouwt dan ook voort op deze rapporten om te komen tot een integrale veiligheidsanalyse. Ook is voor dit onderzoek een analyse gemaakt van letselregistraties en politieregistraties van incidenten rond de jaarwisseling. Verder heeft het onderzoeksteam gesproken met diverse gemeenten, de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie, en diverse andere instanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland. Naast de circa twintig formele interviews zijn ook diverse (telefonische) gesprekken gevoerd.

Om inzicht te verkrijgen in de belangrijkste problemen waar gemeenten mee kampen rond de jaarwisseling en de wijze waarop ze omgaan met de ordeverstoringen rond de jaarwisseling, is een enquête gehouden onder alle gemeenten. In totaal hebben 143 gemeenten deze enquête ingevuld. Een groot deel van deze gemeenten heeft de Onderzoeksraad bovendien documenten gestuurd over de voorbereiding op en evaluatie van de jaarwisseling.

9 Voor meer informatie over de onderzoeksaanpak, zie de onderzoeksverantwoording in bijlage A
10 Het gaat onder meer om onderzoeken van de Politieacademie uit 2007, 2008, 2009 en 2017 en van de Commissie Overlast Jaarwisseling uit 2008.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

1.3 Afbakening

Breed veiligheidsbegrip
De Onderzoeksraad hanteert in dit rapport een breed veiligheidsbegrip en richt zich enerzijds op *fysieke* veiligheid: de bescherming tegen fysiek letsel of schade door ongevallen. Anderzijds verstaat de Raad in dit rapport onder veiligheid ook *sociale* veiligheid: bescherming tegen handelingen van derden (misdrijven en overtredingen) die leiden tot letsel, overlast of schade. Het gaat erom dat burgers veilig zijn (objectief element) en zich veilig voelen (subjectief element) in hun leefomgeving en tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden.

Veiligheidsrisico's
Om veiligheid zoals hiervoor beschreven te bereiken, is het beheersen van de risico's cruciaal. Onveiligheid kan ontstaan door ongevallen, maar ook door moedwillig handelen. Er is al veel onderzoek gedaan naar problemen tijdens de jaarwisseling. Daaruit zijn drie onderwerpen te destilleren die van belang zijn voor de veiligheid van de jaarwisseling: illegaal vuurwerk, consumentenvuurwerk en verstoringen van de openbare orde.

Preventieve maatregelen
Het onderzoek analyseert de maatregelen die genomen (kunnen) worden om de risico's zo klein mogelijk te maken. Daarbij gaat het in dit onderzoek om *preventieve* maatregelen en niet om *reactieve* maatregelen zoals het optreden van de politie/Mobiele Eenheid tegen ordeverstoorders, of vervolging en strafoplegging van wetsovertreders. Om die reden is ook geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de politie zich voorbereidt op de jaarwisseling, bijvoorbeeld als het gaat om de capaciteitsverdeling tussen en binnen de regionale eenheden. De focus ligt op het verloop van de jaarwisseling zelf; dit betekent dat de opslag en het transport van vuurwerk (die ook in de rest van het jaar een belangrijk maatschappelijk veiligheidsrisico vormen[11]) buiten de scope van het onderzoek vallen.

1.4 Beoordelingskader

De missie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is het verbeteren van de veiligheid, vooral in situaties waarin burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van andere partijen zoals de overheid, bedrijven of instellingen. Vanuit die missie geeft de Raad in het huidige onderzoek een oordeel over het beheersen van veiligheidsrisico's rond de viering van de jaarwisseling. De Raad heeft voor dit onderzoek een eigen beoordelingskader opgesteld, dat aangeeft welke uitgangspunten hij hanteert. Daarnaast is de wet- en regelgeving van belang voor de oordeelsvorming (zie paragraaf 1.5).

11 Het vuurwerk wordt volgens het Openbaar Ministerie regelmatig in gevaarzettende hoeveelheden en risicovolle omstandigheden aangetroffen in woningen, flats en vervoersmiddelen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Risiconiveau
De Raad hanteert het uitgangspunt dat de viering van oud en nieuw een feest moet zijn waar iedereen in Nederland veilig aan deel moet kunnen nemen. Dit betekent dat, net als bij andere feestelijke gelegenheden, alle *opzettelijke* handelingen die leiden tot letsel en schade vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst zijn.

Met betrekking tot zaken die *onbedoeld* misgaan (ongevallen) is de Raad zich ervan bewust dat een risicoloze maatschappij niet bestaat. Bij de keuze voor risicobeheersmaatregelen worden op vele niveaus afwegingen gemaakt, waarbij de (verwachte) effectiviteit van maatregelen, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, financiële overwegingen en het mogelijk ontstaan van nieuwe risico's als gevolg van de gekozen maatregelen een rol zouden moeten spelen. Ook dient de handelingsvrijheid van de burger (om bijvoorbeeld vuurwerk af te steken) te worden afgewogen tegen de aantasting van de fysieke of sociale veiligheid van een ander. Deze afwegingen leiden in het ideale geval tot goed beredeneerde keuzes voor een bepaald risiconiveau, maar kunnen ook beperkingen in de mogelijkheden tot risicobeheersing blootleggen.

Verantwoordelijkheden
De Onderzoeksraad verwacht dat iedereen in Nederland – binnen zijn mogelijkheden – zijn eigen veiligheid en die van anderen waarborgt. Dit wil zeggen dat alle maatregelen moeten worden genomen om risico's te verminderen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten of andere negatieve gevolgen zijn verbonden. Dit is niet alleen een taak voor overheidspartijen, maar ook voor burgers en bedrijven. Waar verantwoordelijkheden overlappen, verwacht de Raad dat betrokkenen met elkaar samenwerken om veiligheidsrisico's te reduceren.

De overheid heeft een algemene verantwoordelijkheid in de bescherming van haar burgers en specifiek, als werkgever, in die van hulpverleners als brandweermensen en medewerkers van de politie. Hierbij is een rol weggelegd voor de gemeenten, de politie, de veiligheidsregio's, hulpverleningsinstanties en landelijke overheidspartijen. De Raad verwacht van de overheid in de eerste plaats dat zij inzicht heeft in aard en omvang van de risico's die zich rond de jaarwisseling voordoen. Ten tweede dient de overheid, op basis van risico-inschattingen en binnen het kader van haar verantwoordelijkheid, maatregelen te treffen die nodig zijn om de risico's in de publieke ruimte tijdens de jaarwisseling te beheersen en waar nodig weg te nemen. Verder moet de overheid andere partijen in staat stellen hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar behoren in te vullen. De rijksoverheid kan hierbij ondersteunen met bijvoorbeeld wetgeving, opsporingscapaciteit, kwaliteitscontrole (op vuurwerk), voorlichting, of het beschikbaar stellen van kennis. Tot slot is de overheid naar het oordeel van de Raad bij uitstek de partij die dient te bevorderen dat wordt geleerd van eerdere jaarwisselingen, en hierbij actief samenwerkt met andere betrokken partijen.

De veiligheid tijdens de jaarwisseling is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en van degenen die een wens tot c.q. een belang bij de viering hebben, te weten de burger en andere private partijen zoals fabrikanten, importeurs en verkopers van vuurwerk. De wijze van toezicht en interventie door de overheid (middels een inspectiedienst) dient afgestemd te zijn op de betreffende risico's en op de wijze waarop deze partijen met veiligheid omgaan.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Commerciële partijen dienen zich te houden aan de wettelijke verplichtingen. Het gaat daarbij om zaken als het aanhouden van minimumleeftijden voor verkoop en het bijleveren van een Nederlandse gebruiksaanwijzing.

Van burgers mag worden verwacht dat zij de (gebruiks-)aanwijzingen voor het veilig en verantwoord gebruik van vuurwerk ter harte nemen en persoonlijke beschermingsmaatregelen (zoals een vuurwerkbril) treffen en een veilige wijze van afsteken hanteren. Daarbij dienen burgers rekening te houden met het feit dat alcoholgebruik en het veilig afsteken van vuurwerk niet samengaan. Hiermee brengen ze zichzelf en hun omgeving in gevaar.

1.5 Wet- en regelgeving

1.5.1 Vuurwerk

De productie van en handel in vuurwerk hebben een sterk internationaal karakter. Het in Nederland verkrijgbare consumentenvuurwerk wordt grotendeels geproduceerd in China. De productie of assemblage van in Nederland verkrijgbaar professioneel vuurwerk vindt eveneens plaats in China, maar ook in verschillende landen in de EU, zoals Italië.[12] Vanwege dit internationale karakter van de vuurwerksector, zijn pyrotechnische artikelen (waaronder vuurwerk) voorwerp van regulering op Europees niveau, namelijk in de Pyrorichtlijn. Op nationaal niveau is in het bijzonder het Vuurwerkbesluit van belang.

Pyrorichtlijn

De Europese Pyrorichtlijn beoogt de normen voor pyrotechnische artikelen[13] in Europa te harmoniseren om het vrije verkeer daarvan in de interne markt te garanderen. De richtlijn beoogt daarnaast een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en de veiligheid en de bescherming van consumenten en de professionele gebruiker te bieden.[14] De richtlijn stelt minimumeisen aan de eigenschappen van al het vuurwerk dat binnen de lidstaten verhandeld en gebruikt mag worden. In dat licht vindt een conformiteitsbeoordeling van vuurwerk voor de Europese markt plaats door een aangemelde keuringsinstantie[15] in één van de lidstaten. Als het gekeurde vuurwerk aan de Europese eisen voldoet, krijgt het een CE-markering voor de aangewezen categorie en is het daarmee in beginsel in alle andere lidstaten vrij verhandelbaar.[16] De categorie waarbinnen het vuurwerk valt, dient voor iedereen herkenbaar op het etiket te staan.[17]

12 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017, p.8.
13 De term 'pyrotechnische artikelen' is breder dan alleen vuurwerk. 'Onder pyrotechnische artikelen moet verstaan worden vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor het theater en andere pyrotechnische artikelen voor technische doeleinden, zoals gasontwikkelaars gebruikt in airbags of in gordelspanners', zie Pyrorichtlijn 2013/29, considerans onder 13.
14 Art. 1 lid 1 Pyrorichtlijn.
15 Aangemelde keuringsinstantie of conformiteitbeoordelingsinstantie, ook wel aangeduid als *notified body*.
16 Er is een uitzondering mogelijk voor consumentenvuurwerk (categorie 2 en 3) op grond van artikel 6 van de Pyrorichtlijn
17 Art. 12 Pyrorichtlijn.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Vuurwerk dat onder categorie F4 valt, levert veel gevaar op en is daarom verboden voor particulier gebruik. Dit verbod geldt in alle EU-lidstaten. Vuurwerk in categorie F4 mag met het oog op distributie of gebruik door fabrikanten, importeurs of distributeurs uitsluitend worden verstrekt aan professionals.[18] Vuurwerk van categorie F1 tot en met F3 mag in beginsel zowel aan consumenten als aan professionals worden verkocht. De Pyrorichtlijn laat echter ruimte voor de lidstaten om de verkoop van vuurwerk uit categorieën F2 en F3 aan consumenten te beperken omwille van de openbare orde, gezondheid en veiligheid of het milieu.[19] In Nederland worden dergelijke beperkingen gesteld in het Vuurwerkbesluit.

Vuurwerkbesluit
Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid in de Pyrorichtlijn om strengere regels te stellen met betrekking tot vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik. Daartoe introduceert het Vuurwerkbesluit een onderscheid tussen 'consumentenvuurwerk' en 'professioneel vuurwerk'.[20] De Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk is een nadere uitwerking van het Vuurwerkbesluit. In de bijlagen van de regeling is precies omschreven aan welke voorwaarden vuurwerk moet voldoen om te vallen binnen de in het Vuurwerkbesluit genoemde categorieën 'consumentenvuurwerk', 'fop- en schertsvuurwerk' of 'theatervuurwerk'. Vuurwerk uit de eerste twee categorieën mag ter beschikking worden gesteld voor particulier gebruik en dat uit de laatste voor theatergebruik. Daarmee bepaalt de regeling welk vuurwerk uit de categorieën F2 en F3 in Nederland ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.[21] Nederland beperkt de verkoop van vooral vuurwerk uit de zwaardere categorie F3 aanzienlijk. Vuurwerk uit de categorie F3 kan een fragmentatie tot 15 meter hebben.[22] Daarbij gaat het bijvoorbeeld om brandende delen die naar beneden kunnen komen.

1.5.2 Openbare orde
De handhaving van de openbare orde is een taak van de burgemeester.[23] Onder zijn gezag zorgt de politie voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde.[24] Doorgaans valt deze handhaving samen met het voorkomen of beëindigen van strafbare feiten. Dat kunnen handelingen zijn die landelijk strafbaar zijn gesteld in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht zoals openlijke geweldpleging, vernieling en brandstichting.[25] Het kan ook gaan om handelingen die lokaal strafbaar zijn gesteld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), zoals het gebruik van alcohol in de openbare ruimte, het stoken van vuur in de open lucht of het afsteken van vuurwerk in delen van de gemeente.[26]

18 Art. 7 lid 3 jo. art. 3 sub 7 Pyrorichtlijn.
19 Art. 4 lid 2 Pyrorichtlijn.
20 Art. 1.1.1 lid 1 Vuurwerkbesluit. Zie begrippenlijst.
21 Art. 2.1.1 Vuurwerkbesluit jo. Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 13 juli 2010, nr. BJZ2010018765, tot aanwijzing van consumenten- en theatervuurwerk (Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk).
22 Bijlage 1 van de Pyrorichtlijn, art. 5 sub A, lid 1.
23 Art. 172 lid 1 Gemeentewet.
24 Zie art. 3 Politiewet 2012 voor de taak van de politie en art. 11 Politiewet voor het gezag van de burgemeester over de politie die optreedt ter handhaving van de openbare orde. Deze wet regelt verder de bevoegdheden van de politie bij de uitoefening van haar taak.
25 Respectievelijk art. 141, art. 350 en art. 157 Sr.
26 Zie voor dit laatste verbod bijv. art. 2.7.3 APV Gemeente Hilversum 2010. Het gaat daarbij overigens om een grondslag voor het aanwijzen van vuurwerkvrije zones door het college van B&W.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De burgemeester kan op grond van zijn bevoegdheden maatregelen treffen die de politie kunnen ondersteunen in de handhaving van de openbare orde. De belangrijkste bevoegdheden zijn te vinden in de Gemeentewet, zoals de mogelijkheid om gebiedsverboden op te leggen of om de inhoud van het recht tijdelijk te wijzigen met zijn noodbevoegdheden.[27] De Wet veiligheidsregio's geeft de burgemeester bovendien bevoegdheden voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de gemeente.[28]

1.6 Betrokken partijen

Bij het 'dossier jaarwisseling' is een groot aantal partijen betrokken. Wij noemen hier de belangrijkste.[29]

Europees

Europees Parlement en Raad van Ministers

Het Europees Parlement en de Raad van Ministers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inhoud van de Pyrorichtlijn waarin minimumeisen aan verkoop en kwalitatieve eigenschappen van vuurwerk worden gesteld.

Europese Commissie

De Europese Commissie houdt toezicht op de naleving van de Pyrorichtlijn. In hoofdstuk 5 van de Pyrorichtlijn worden aan de Europese Commissie verschillende toezichthoudende bevoegdheden toegekend. De lidstaten dienen de Commissie jaarlijks in kennis te stellen van hun activiteiten op het gebied van markttoezicht en van beperkingen in hun nationale wetgeving. Ook is er voor de Commissie een rol weggelegd bij de procedures van beoordeling en aanmelding van de keuringsinstanties.

Aangemelde keuringsinstanties

De aangemelde keuringsinstantie[30] gaat na of een vuurwerkartikel voldoet aan de (veiligheids)eisen van een bepaalde vuurwerkkwalificering in de Pyrorichtlijn. Voldoet vuurwerk volgens deze instantie aan de eisen, dan mag het met een CE-markering op de Europese markt worden toegelaten.

Nationaal

Ministerie van Infrastructuur en Milieu[31]

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ministerie van IenM) is verantwoordelijk voor de nationale (milieu)regelgeving ten aanzien van vuurwerk en daarmee ook voor de implementatie van de Pyrorichtlijn. Deze implementatie is primair geregeld in het Vuurwerkbesluit.

27 Bijvoorbeeld art. 172a en art. 175 en 176 Gemeentewet. Zie ook: Brouwer, J.G. en Wierenga, A.J. 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller en J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, 2014, p.163-191.

28 Zie art. 5 Wvr. Indien sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, geeft de Wet veiligheidsregio's de mogelijkheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio voor bestuurlijke opschaling. De voorzitter kan dan zelf bevoegdheden van de burgemeesters uit de regio uitoefenen (art. 39 Wvr).

29 Bijlage D geeft nadere informatie over de hier genoemde partijen en over partijen met een minder centrale rol in dit onderzoek.

30 Instantie voor het uitvoeren van conformiteitbeoordelingprocedures, ook wel *notified body* genoemd.

31 Per oktober 2017 het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Het Ministerie van IenM kan verder een keuringsinstantie aanwijzen voor het uitvoeren van conformiteitbeoordelingen. Omdat in Nederland momenteel geen instantie voldoet aan de gestelde eisen is er hier nog geen instantie aangewezen.

Inspectie Leefomgeving en Transport
De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt op nationaal niveau toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving voor vuurwerk om de veiligheid van consumenten te bevorderen. De ILT voert controles uit op de productveiligheid van vuurwerk en op de in- en uitvoer en het voorhanden hebben van vuurwerk. ILT houdt verder toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor het goederenvervoer over de weg bij groot transport van vuurwerk.

De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) richt zich op informatievergaring en analyse, criminele inlichtingen en opsporing. Het strafrechtelijk opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit betreft ook de opsporing van illegaal vuurwerk. De ILT-IOD kent een duale aansturing: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de prioriteiten op de inhoudelijke beleidsterreinen en het Openbaar Ministerie voor de specifieke opsporing en de prioriteiten daarbinnen.[32]

Ministerie van Veiligheid en Justitie[33]
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Ministerie van VenJ) houdt zich bezig met rechtspleging en rechtshandhaving, sanctietoepassing, de politie, terrorismebestrijding en veiligheid. Het ministerie is verantwoordelijk voor de beperking van vuurwerkoverlast en de opsporing van vuurwerkcriminaliteit.[34] Onder het Ministerie van VenJ vallen veel instanties die een rol hebben ten aanzien van vuurwerk, zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Openbaar Ministerie
Het OM heeft het gezag over de politie inzake de strafrechtelijke opsporing en is belast met de vervolging van strafbare feiten. Het Functioneel Parket is binnen het OM onder meer belast met de bestrijding van milieucriminaliteit. Daaronder valt het opsporen en vervolgen van overtredingen van de meeste vuurwerkregelgeving, zoals het Vuurwerkbesluit. De verschillende arrondissementsparketten van het OM komen in beeld bij vervolging van vuurwerkmisdrijven die vallen onder de Wet wapens en munitie (vuurwerk dat gewijzigd is, kan in de zin van deze wet als wapen worden aangemerkt), of bij gebruik van vuurwerk voor criminele of terroristische doeleinden. De arrondissementsparketten behandelen ook de overtredingen van het Vuurwerkbesluit indien deze zijn gepleegd door jeugdigen.

32 https://www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht/opsporing/ Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
33 Per oktober 2017 het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
34 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/inhoud/vuurwerkoverlast-beperken Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Nationale Politie
De Nationale Politie bestaat uit tien regionale eenheden, een landelijke eenheid en een landelijk politiedienstencentrum.[35] Binnen de regionale eenheden zijn districten actief. De korpschef heeft de leiding over de politie en legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister van Veiligheid en Justitie.[36] De politie houdt zich onder meer bezig met de opsporing van illegale distributie, vervoer, opslag, bezit en gebruik van vuurwerk.

Nederlands Forensisch Instituut
Het NFI doet onderzoek naar vuurwerk dat is aangetroffen in strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Hiertoe stelt het NFI deskundigenrapporten op. Daarnaast test het NFI in opdracht van de ILT of consumentenvuurwerk veilig is voor consumenten.

Decentraal

Provincies
Het college van Gedeputeerde Staten is het bevoegd gezag voor het verlenen van zogenoemde ontbrandingstoestemmingen (ten behoeve van vuurwerkevenementen) en de handhaving daarvan. Provincies hebben de uitvoering van een aantal taken in het kader van het Vuurwerkbesluit overgedragen aan zogeheten regionale uitvoeringsdiensten.

Gemeenten
De burgemeester is belast met de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Hij heeft in dat kader het gezag over de politie en beschikt over bevoegdheden waarmee hij de politie in die taak kan ondersteunen (zie paragraaf 1.5.2). De burgemeester is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad over zijn beleid op het gebied van openbare orde.[37] De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W) kunnen ook nog op andere manieren een rol spelen op het terrein van de handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld de bevoegdheid aan het college van B&W toekennen om een vuurwerkvrije zone aan te wijzen.[38]

35 De landelijke eenheid van de politie verricht regio-overschrijdende en specialistische politietaken. In het politiedienstencentrum zijn alle onderdelen van de bedrijfsvoering gebundeld.
36 Art. 27, lid 1 Politiewet 2012.
37 Art. 180 Gemeentewet.
38 ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Branche

Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland
De Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN) is de vereniging van Nederlandse bedrijven die werken met consumentenvuurwerk, professioneel vuurwerk en theatervuurwerk.[39] BPN vertegenwoordigt 90 procent van de bedrijven in de consumentenvuurwerkbranche in Nederland en is gesprekpartner van de nationale overheid. De vereniging dient de rijksoverheid jaarlijks te informeren over hoe haar leden het maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun bedrijfsvoering hebben geïncorporeerd.[40]

Importeurs en distributeurs
Ondernemingen die zich in Nederland bezighouden met het importeren en exporteren van vuurwerk, moeten daarvan melding doen bij de ILT. De overheid weet zodoende welke partijen in Nederland vuurwerk verhandelen.[41] Er geldt een medeverantwoordelijkheid voor importeurs en distributeurs voor de verplichtingen van de fabrikant: zij dienen erop toe te zien dat fabrikanten de conformiteitbeoordeling laten uitvoeren, dat het vuurwerkartikel is voorzien van de CE-markering en vergezeld gaat van de voorgeschreven documenten.[42] De branche is verplicht om grensoverschrijdend vervoer te melden aan de ILT. Importeurs en distributeurs dienen de markttoezichtautoriteiten op de hoogte te brengen van eventuele risico's die volgens hen verbonden zijn aan bepaalde vuurwerkartikelen.[43] Er bestaan ook importeurs die gecertificeerd zijn om het vuurwerk te categoriseren en te beoordelen ten behoeve van een CE-markering. In dat geval ziet de keuringsinstantie middels *auditing* toe op het juiste verloop van het proces van certificering.

Vuurwerkverkopers en consumenten
Verkopers van vuurwerk hebben een vergunning nodig van de gemeente. De wet bepaalt dat de verkoop van vuurwerk alleen is toegestaan op 29, 30 en 31 december. Wanneer één van deze dagen op een zondag valt, is ook 28 december een verkoopdag. De verkopers mogen maximaal 25 kilogram vuurwerk aan één persoon verkopen. Het vuurwerk mag alleen verkocht worden aan personen boven een bepaalde leeftijd[44] en de kopers moeten zich legitimeren. Vuurwerk mag alleen afgestoken worden van 18.00 uur op 31 december tot 02.00 uur op 1 januari.

39 http://belangenvereniging-pyrotechniek-nederland.b-p-n.nl/joombpn/ Geraadpleegd op 20 oktober 2017.
40 Staatscourant, nr. 8052, *Safety Deal veilig vuurwerk*, 17 februari 2017.
41 https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/meld-en-informatiecentrum-ilt-handhavingsbeleid Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
42 Hoofdstuk 1a, paragraaf 2a Vuurwerkbesluit en art. 12 Pyrorichtlijn.
43 Art. 12 lid 7 jo. art. 13 lid 4 Pyrorichtlijn.
44 De minimumleeftijden van particulieren aan wie vuurwerk mag worden verkocht, zijn vastgelegd in het Vuurwerkbesluit, art. 2.3.5.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2 EEN FEEST MET EEN SCHADUWZIJDE

De viering van oud en nieuw is in veel landen een feestelijke gebeurtenis. De wijze waarop mensen het vieren varieert, maar overal wordt de jaarwisseling gezien als een moment waarop 'het oude' wordt afgesloten en 'het nieuwe' wordt ontvangen met goede voornemens en de 'beste wensen'. Ook in Nederland wordt iedere jaarwisseling massaal gevierd met eten en drinken en allerlei vormen van vermaak. Het afsteken van vuurwerk is een typisch fenomeen voor de viering van oud en nieuw. Veel mensen gaan de straat op om samen het nieuwe jaar in te luiden. Voor velen is het een gezellige traditie om met vrienden of familie de avond door te brengen. Op tal van plaatsen verloopt oud en nieuw vrijwel probleemloos en is het een feest.

Onze feestelijke traditie kent evenwel een schaduwzijde. Iedere jaarwisseling registreert de politie in ons land meer dan 11.000 incidenten van mishandelingen, branden en vernielingen. Daarbij horen ook gemiddeld zo'n 4.000 vuurwerkincidenten. Deze incidenten zorgen voor letsel en schade. Sinds 2000 waren er in Nederland zestien vuurwerkdoden te betreuren: gemiddeld één per jaar. De registraties van het aantal vuurwerkgewonden op de spoedeisende hulp laten sinds 2007 een wisselend beeld zien. De laatste twee jaarwisselingen was sprake van circa 480 gewonden. Oogletsel is hierbij een veelvoorkomend fenomeen. Naast het fysieke leed veroorzaakt vuurwerk ieder jaar miljoenen euro's schade aan publieke en particuliere eigendommen door vernieling en brandstichting, leidt het tot geluidsoverlast en is het schadelijk voor het milieu en de volksgezondheid.

Ondanks deze jaarlijks terugkerende problematiek is er nauwelijks gevoel van urgentie om deze aan te pakken. De perceptie van oud en nieuw is meestal dat het relatief rustig is gebleven: hier schuilt een zekere acceptatie in van de problemen die zich elke viering weer manifesteren. De wijze waarop in Nederland oud en nieuw wordt gevierd, is uniek in vergelijking met de ons omringende landen voor wat betreft het grote aantal slachtoffers en verstoringen van de openbare orde. Binnen Nederland is oud en nieuw op veel plaatsen het onveiligste feest van het jaar.

Zo heeft het fenomeen van de viering van oud en nieuw twee gezichten. Het is een feestelijke traditie die geworteld is in de Nederlandse samenleving en waar veel mensen plezier aan beleven. Even traditioneel is echter dat er ieder jaar weer honderden gewonden en soms zelfs doden vallen en dat de materiële schade na elke viering in de miljoenen loopt.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2.1 Geschiedenis van de viering van oud en nieuw

Veel aspecten van onze feestelijke traditie gaan eeuwen terug en vinden hun oorsprong in Germaanse joel- en midwinterfeesten en in de Romeinse offerfeesten ter ere van de god Janus.[45] Al in de Germaanse tijd bestond het gebruik om tijdens de jaarwisseling veel vuur en lawaai te maken. Dit 'rumoer maken' diende om de boze geesten te verdrijven. De traditie van vuur en lawaai maken duurt tot op de dag van vandaag voort in de vorm van vuurwerk, vreugdevuren en carbidschieten.[46] De Nederlandse viering van oud en nieuw wordt altijd al gekenmerkt door drankgebruik, vuur en lawaai.

Vuurwerk heeft waarschijnlijk zijn oorsprong in China.[47] De Chinezen gebruikten het bij religieuze gebeurtenissen om boze geesten te verdrijven. Het ritueel van vuurwerk afsteken is sterk verbonden met de Chinese cultuur, en vormt daar tot op de dag van vandaag een onderdeel van vele vieringen, waaronder die van het Chinese Nieuwjaar. De Chinezen beschikten zeker vanaf de vroege dertiende eeuw over buskruit, sindsdien het belangrijkste bestanddeel van vuurwerk. Uit de proeven met buskruit kwamen verschillende soorten vuurwerk voort. Het Chinese vuurwerk werd vooral gemaakt in de stad Liuyang, waar wetenschappers werkten aan de speciale effecten en kracht van het explosieve goed.[48]

Vuurwerk vond in de dertiende eeuw zijn weg naar Europa. Aan menig hof werden spektakels met vuurwerk opgevoerd, onder meer aan het hof van Versailles. Ook in Nederland werden feesten opgeluisterd met vuurwerk, bijvoorbeeld de feestelijkheden op de Dam in 1648 ter gelegenheid van de Vrede van Münster. Net als nu veroorzaakten de feesten overlast, waartegen maatregelen genomen werden. Het stadsbestuur van Amsterdam probeerde in de zestiende eeuw het 'nieuwjaarszingen' te verbieden. Het stadsbestuur van Dordrecht deed in de 18e eeuw de vreugdevuren in de ban, uit angst dat de grotendeels houten stad in vlammen zou opgaan. Oud en nieuw bleef een lawaaiig feest dat men samen op straat vierde.

Het afsteken van vuurwerk door particulieren is in Nederland pas echt op gang gekomen aan het eind van de jaren zeventig.[49] Sindsdien is het aanbod van vuurwerk op de Nederlandse markt toegenomen. De markt voor consumentenvuurwerk voor particulieren schommelt de laatste jaren tussen de 60 en 75 miljoen euro. Daarnaast wordt anno 2017 op grote schaal illegaal knalvuurwerk afgestoken dat in de loop van de jaren steeds explosiever is geworden. In 2015 is (het afsteken van) consumentenvuurwerk toegevoegd aan de zogenoemde Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed in Nederland.

45 Gouw, J. ter, *De Volksvermaken*, 1871, eerste druk. In de Romeinse mythologie was Janus de god van het begin en het einde, van het openen en het sluiten. Daarom is de maand januari naar hem vernoemd.
46 Bijlage H gaat in op carbidschieten.
47 De productie van vuurwerk zou in China ten tijde van de Tang-dynastie (618 – 907) zijn begonnen. Over de precieze oorsprong bestaat wel onzekerheid. Historici denken ook wel dat de oorsprong bij de Bengalen moet worden gezocht.
48 Temple, R.K.G., *The Genius of China: 3,000 Years of Science, Discovery, and Invention* (3rd edition), 2007, p.256-7. Ook tegenwoordig vormt deze stad een belangrijk centrum voor de productie van vuurwerk.
49 Bron: Crisislab, *De oud en nieuw problematiek verkend*, 2012.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Ook carbidschieten en de vreugdevuren in Duindorp en Scheveningen zijn door de betrokkenen op deze inventaris geplaatst.[50]

2.2 De schaduwzijde: slachtoffers, schade en ordeverstoringen

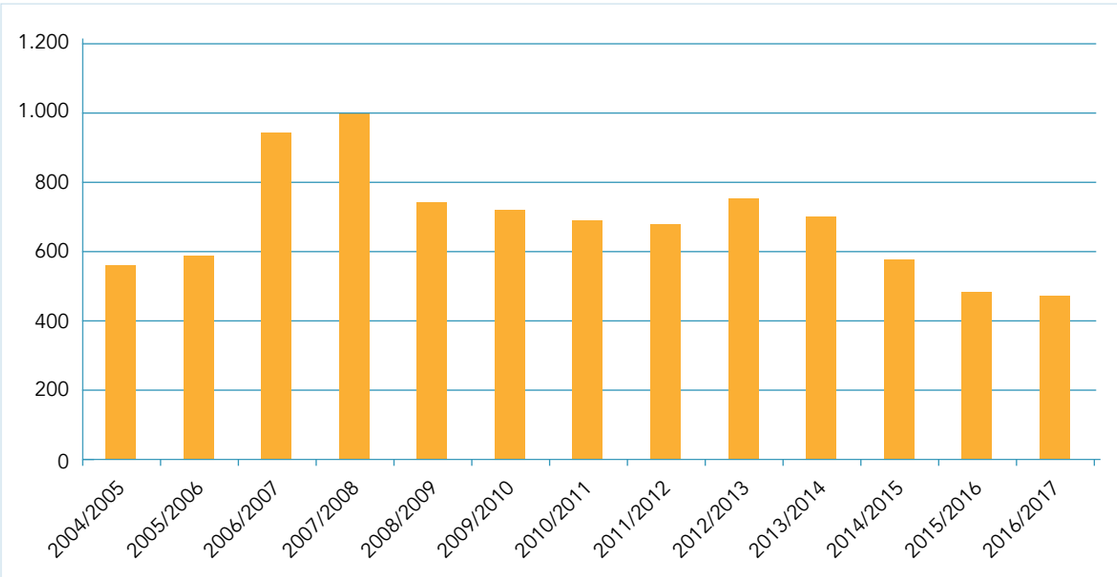
2.2.1 Slachtoffers door vuurwerk

Dodelijke slachtoffers

Sinds de millenniumwisseling zijn er 16 doden gevallen door vuurwerk en één door carbidschieten. Figuur 30 in bijlage E geeft een korte beschrijving van de dodelijke vuurwerkincidenten. In veel gevallen ging het om illegaal vuurwerk, al dan niet in combinatie met onoordeelkundig gebruik. Vrijwel alle slachtoffers waren mannen. Zeker drie doden staken het vuurwerk niet zelf af. Tijdens de jaarwisseling van 2016-2017 kreeg een man in Meppel door hem zelf afgestoken professioneel vuurwerk in zijn gezicht. Hij kwam om het leven door vuurwerk dat in Nederland niet legaal verkrijgbaar is.[51]

Aantal gewonden door vuurwerk

Het aantal mensen dat voor behandeling van vuurwerkgerelateerde verwondingen een afdeling voor spoedeisende hulp (SEH) bezoekt, vertoont een wisselend beeld met een piek tot bijna duizend gewonden tijdens de jaarwisselingen 2006-2007 en 2007-2008. De laatste twee jaar raakten er circa 480 personen gewond per jaarwisseling.



Figuur 1: Vuurwerkslachtoffers behandeld op een afdeling voor spoedeisende hulp (SEH)

50 De overheid heeft overigens geen verplichtingen ten aanzien van immaterieel erfgoed op deze Nationale Inventaris. Op basis van deze inventaris kan Nederland een internationale voordracht doen voor plaatsing van een traditie in de lijsten als bedoeld in de artikelen 16 en 17 van het UNESCO-Verdrag. Alleen voor het beroep van molenaar heeft Nederland een dergelijke voordracht gedaan. 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 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 206 (R1979), nr. 2, p.7).

51 Ook bij carbidschieten vallen gewonden en kwam in 2009 iemand om het leven. Zie bijlage H voor meer informatie over carbidschieten. Overigens overlijden er bij de jaarwisseling ook mensen door ongeregeldheden (bijvoorbeeld in 2016 bij een steekpartij in Haarlem) en door verkeersongevallen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 32 in bijlage E geeft specifieke letselinformatie per jaarwisseling. Daaruit blijkt dat ruim driekwart van de gewonden man is en dat ongeveer de helft van de gewonden het vuurwerk niet zelf afstak (omstanders/voorbijgangers). Het hing daarbij van het type vuurwerk af of een omstander gewond raakte of degene die het afstak. Vooral siervuurwerk – zoals vuurpijlen – leidden relatief vaak tot letsel bij omstanders.[52] Bij ongevallen met zwaar illegaal knalvuurwerk raakte in driekwart van de gevallen de afsteker zelf gewond.[53] Hoewel de percentages variëren per jaarwisseling, is gemiddeld bijna de helft van de slachtoffers jonger dan 20 jaar.

Oogletsel

Iedere jaarwisseling raken er mensen gewond aan hun ogen door vuurwerk. Figuur 31 in bijlage E geeft een overzicht van de afgelopen negen jaarwisselingen. Het aandeel van oogletsel ten opzichte van ander letsel is toegenomen: bij de laatste jaarwisseling had 36 procent van de op een SEH-post behandelde vuurwerkslachtoffers oogletsel. Ook voor de slachtoffers met oogletsel geldt dat ongeveer de helft omstander is. In algemene zin lijkt sprake van een lichte daling van het aantal oogletsels door de jaren heen, maar niettemin raken nog steeds meer dan 200 ogen per jaar beschadigd. Overigens is het oogletsel tijdens de afgelopen jaarwisseling juist weer toegenomen ten opzichte van de jaarwisseling daarvoor. In het onderstaande kader zijn enkele praktijkvoorbeelden opgenomen van ernstig letsel als gevolg van vuurwerk.

X. (25 jaar) kwam als toerist de jaarwisseling met haar man in Nederland vieren. Zij was 20 weken zwanger. Bij het verlaten van een café werd ze in haar gezicht getroffen door een afzwaaiende pijl uit een legaal siervuurwerkpakket. Bij aankomst in het ziekenhuis bleek ze naast huidwonden ook een opengescheurd en verbrand oog te hebben. Diezelfde nacht werd ze nog geopereerd. Haar oog was niet meer te redden en moest direct verwijderd worden. Door de stress en heftige pijn beviel ze vijf dagen later spontaan van een dood kindje.

Y. (13 jaar) haalde op oudejaarsavond boodschappen uit de kofferbak van de auto voor zijn huis, toen hij uit het niets door vuurwerk in zijn rechteroog geraakt werd. De ooglens en het netvlies bleken ernstig beschadigd. Na enkele dagen van enorme pijn werd in tweede instantie de ernst van zijn oogletsel onderkend en adequate therapie gestart. Diverse operaties waren nodig om het oog te redden. Door de onvoorspelbare aanvallen van hoge oogdruk moest hij in het eerste jaar 160 keer naar het ziekenhuis. Naast de pijn, gedeeltelijke blindheid en een cosmetisch afwijkend oog, kampte het slachtoffer ook met de psychologische nasleep van het ongeval.

52 VeiligheidNL, *Type vuurwerk en letsel: vuurwerkongevallen 2016-2017*, p.7: het merendeel van de letsels wordt veroorzaakt door vuurpijlen (16%), cake/combiboxen (15%), illegale nitraten/bommem/shells (12%) en sierpotten en fonteinen (12%).

53 Idem, p.16.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Z. was 12 jaar oud toen hij enkele dagen voor de jaarwisseling een illegale Cobra 6 aanstak. Deze ontplofte terwijl hij hem nog in zijn rechterhand hield. Een spoedoperatie door een team van chirurgen kon deze hand niet redden. Zijn dominante hand werd grotendeels geamputeerd. Het revalidatietraject met dagelijkse behandeling om een prothese te gebruiken duurde 1,5 jaar. Z. raakte achter op school en had intensieve psychische begeleiding nodig. Uiteindelijk is het gebruik van een prothese niet gelukt. Z. functioneert nu zonder prothese met aanpassingen. Het verlies van zijn dominante hand blijft een grote impact op zijn leven en toekomst houden.

Gehoorschade

Gevallen van gehoorschade worden niet bijgehouden in de letselregistratie. Volgens de Stichting Hoormij melden mensen met gehoorschade als gevolg van vuurwerk of carbidschieten zich doorgaans niet bij een SEH, maar gaan ze soms pas weken later naar een huisarts. Op deze wijze vallen ze buiten de registratie. Uit de letselregistratie van de Nederlandse Vereniging voor Traumachirurgie blijkt dat traumachirurgen in hun praktijk ook vuurwerkslachtoffers met gehoorschade tegenkomen.

Behandeling door traumachirurg

Traumachirurgen behandelen vuurwerkslachtoffers met ernstig letsel (niet zijnde oogletsel). Dan gaat het bijvoorbeeld om fracturen, brandwonden en verlies van vingers of hele handen. Sinds drie jaar houdt de Nederlandse Vereniging voor Traumachirurgie (NVT) een registratie bij van de slachtoffers die zij behandelen. Deze cijfers zijn verwerkt in het totaal aantal gewonden dat op de eerste hulp terechtkomt (zie figuur 1). Wat bij de specifieke cijfers van de NVT opvalt, is dat onder de slachtoffers met relatief ernstige verwondingen die door een traumachirurg worden behandeld veel jongeren zijn: de helft is 18 jaar of jonger (zie figuur 2). Het jongste slachtoffertje was drie jaar. De NVT merkt op dat de verwondingen tijdens de jaarwisseling 2016-2017 ernstiger waren dan voorgaande jaren. Bij drie patiënten was sprake van levensbedreigend letsel.

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
≤12 jaar	21,1%	26,6%	21,3%
13-18 jaar	28,9%	24,2%	33,8%
totaal ≤18 jaar	50,0%	50,8%	55,0%
n (100%)	38	123	80

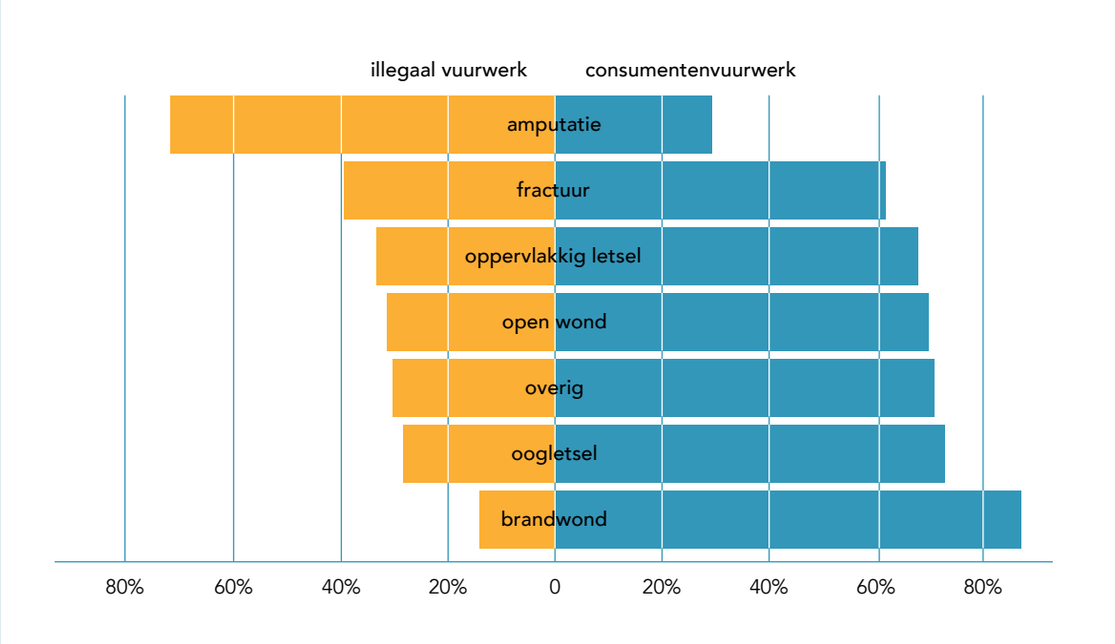
Figuur 2: Aandeel jongeren met letsel behandeld door traumachirurgie[54]

54 Tabel samengesteld op basis van letselregistratie van de Nederlandse Vereniging voor Traumachirurgie.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Letsel en type vuurwerk[55]

Voor de jaarwisseling 2016-2017 is een analyse gemaakt waarbij het type vuurwerk gerelateerd wordt aan het letsel. Daaruit blijkt dat ongeveer een kwart van het letsel veroorzaakt wordt door illegaal vuurwerk en driekwart door consumentenvuurwerk. Overigens is het aannemelijk dat het aandeel illegaal vuurwerk hoger ligt, daar niet iedereen zal toegeven illegaal vuurwerk te hebben afgestoken. Bovendien is van een deel van de ongevallen onbekend om welk type vuurwerk het ging, bijvoorbeeld in het geval dat de slachtoffers omstanders waren. Figuur 3 geeft een nadere onderverdeling per type letsel. Letsel met amputatie tot gevolg werd in bijna driekwart van de gevallen veroorzaakt door illegaal vuurwerk. Brandwonden werden in 86 procent van de gevallen veroorzaakt door consumentenvuurwerk, oogletsel in 72 procent van de gevallen. Waar het gaat om consumentenvuurwerk gaat het overigens grotendeels om siervuurwerk zoals vuurpijlen, sierfonteinen en cakeboxen. In het bijzonder vuurpijlen zijn intrinsiek gevaarlijk en nodigen uit tot onveilig gedrag. Ze worden in de praktijk uit de hand afgeschoten of gericht op omstanders, voorbijgangers en hulpverleners. Om vuurpijlen veilig af te steken, is het bovendien noodzakelijk extra handelingen te verrichten, zoals het installeren van een stevige en stabiele lanceerinrichting. Deze is echter lang niet altijd voorhanden.



Figuur 3: Type letsel veroorzaakt door illegaal vuurwerk of consumentenvuurwerk in (%)[56]

De wetenschap dat men risico loopt op letsel – ook als voorbijganger of omwonende – zorgt ook voor een gevoel van onveiligheid. Dit wordt nog versterkt door de harde knallen veroorzaakt door het vuurwerk.

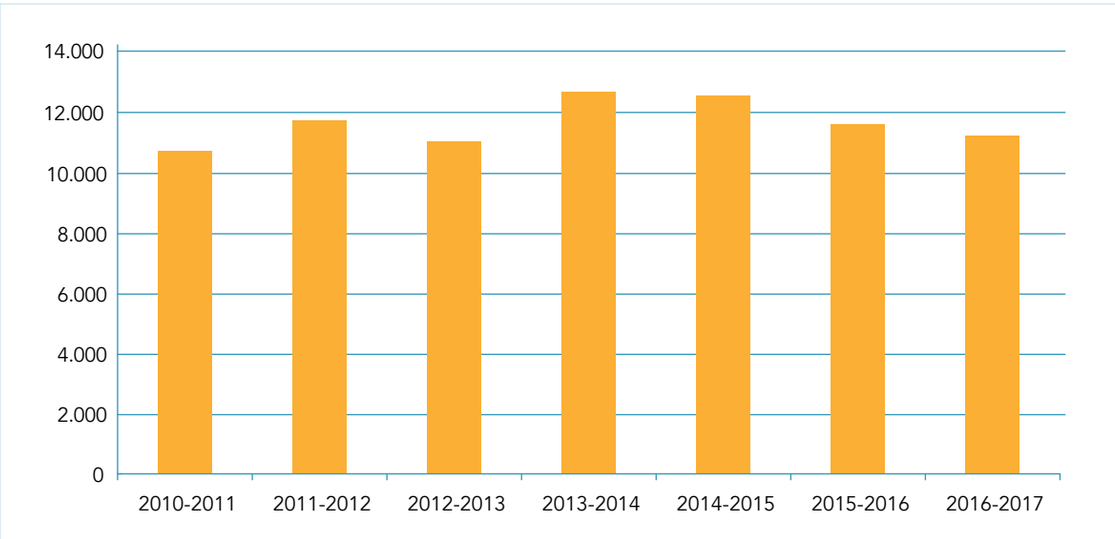
55 Paragraaf mede gebaseerd op: VeiligheidNL, *Type vuurwerk en letsel: vuurwerkongevallen 2016-2017*, maart 2017.
56 Figuur op basis van cijfers van: VeiligheidNL, *Type vuurwerk en letsel: vuurwerkongevallen 2016-2017*, maart 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Consumentenvuurwerk en illegaal vuurwerk zorgen iedere jaarwisseling voor honderden gewonden. Voor een deel gaat het om ernstige verwondingen, zoals oogletsel, verlies van ledematen, open wonden, brandwonden en gehoorschade. Van alle gewonden is ongeveer de helft omstander. Omstanders worden vooral slachtoffer van siervuurwerk, zoals vuurpijlen. Ongeveer de helft van de gewonden is jonger dan 20 jaar. Sinds 2000 valt er jaarlijks gemiddeld een dode, vooral door illegaal vuurwerk.

2.2.2 Verstoringen van de openbare orde

De politie registreert jaarlijks het aantal incidenten rond oud en nieuw. De registratie geeft een beeld van wat er feitelijk gebeurt tijdens de viering van oud en nieuw maar is niet 'de hele waarheid': veel incidenten worden niet geregistreerd door de grote drukte bij de politie. Het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk hoger. Dit komt ook omdat van veel incidenten geen aangifte wordt gedaan. Veel delicten worden ook niet zelf door de politie opgespoord en vallen zo buiten de registratie.



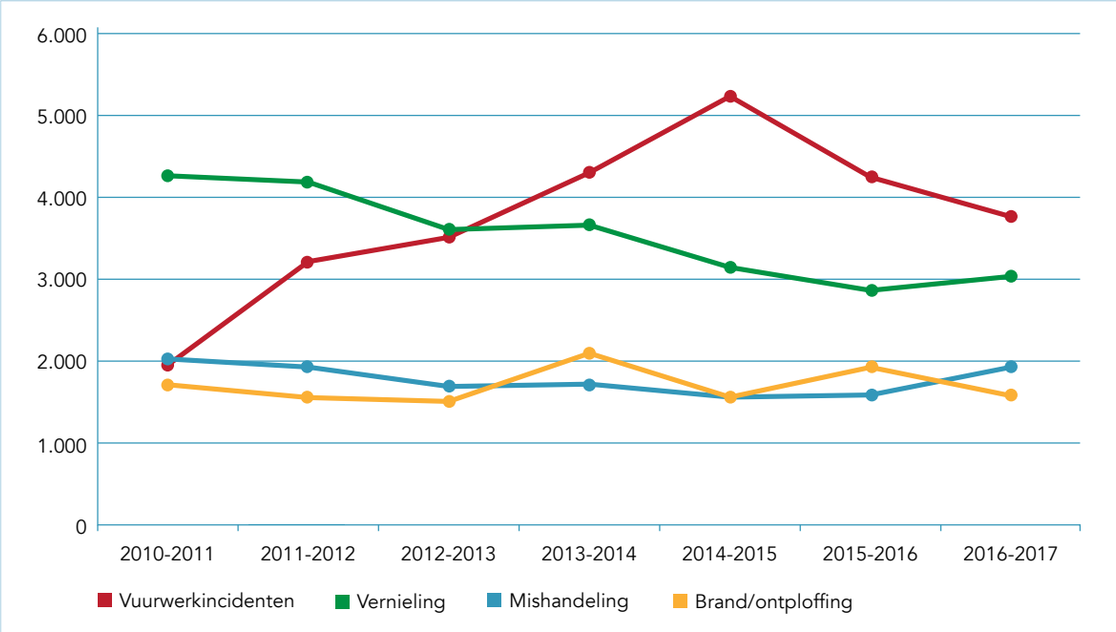
Figuur 4: Geregistreerde incidenten rond de jaarwisseling[57]

Het aantal geregistreerde incidenten vertoont een wisselend beeld zonder duidelijke trend. De Politieacademie constateert dat het aantal geregistreerde incidenten sinds 2010-2011 'min of meer stabiel' is gebleven.[58] De hogere aantallen in 2013-2014 en 2014-2015 zouden vooral worden verklaard door het weer: bij droog en kalm weer zullen er meer mensen op straat zijn gedurende een langere periode en zijn er meer incidenten. Overigens moeten fluctuaties met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zij kunnen ook samenhangen met variatie in ingezette politiecapaciteit, registratie-instructies en aangiftepercentages.

57 Bron: Nationale Politie. Het aantal incidenten voor 2016-2017 is 11.181 (peildatum 28 januari 2017); door latere registratie en later binnengekomen aangiften is dit aantal hoger (+ 1165) dan de politie begin januari rapporteerde. Dit zogenoemde na-ijleffect is ook verwerkt in de cijfers over de eerdere jaarwisselingen.

58 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017, p.24.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen



Figuur 5: Meest voorkomende incidenten[59]

In de jaarwisselingen 2010-2011 tot en met 2016-2017 zijn er in totaal 81.166 incidenten geregistreerd. Figuur 6 geeft voor dit totaal een uitsplitsing naar de aard van de verstoringen van de openbare orde. Bijna een derde van de incidenten heeft betrekking op vuurwerk, gevolgd door vernieling, mishandeling en brand/ontploffing. Overigens zal bij een deel van de vernielingen, branden en ontploffingen ook vuurwerk in het spel zijn geweest.

	Aantal	Aandeel
Vuurwerkincidenten	25.568	32%
Vernieling	24.141	30%
Mishandeling	12.118	15%
Brand/ontploffing	11.617	14%
Overlast en belediging	4.150	5%
Bijstand aan instanties zoals brandweer	2.881	4%
Aantasting openbare orde	691	1%
Totaal	**81.166**	

Figuur 6: Geregistreerde incidenten bij de jaarwisselingen 2010-2011 tot en met 2016-2017 (percentages tellen niet op tot 100% vanwege afronding)

Incidenten: regionale verschillen

Zowel het aantal incidenten als de toe- of afname daarvan varieert per regionale politie-eenheid. In Amsterdam worden bijvoorbeeld betrekkelijk weinig incidenten geregistreerd,

59 Cijfers ontleend aan de jaarlijkse rapportages waarin de politie een landelijk beeld schetst van de incidenten die tijdens de jaarwisseling hebben plaatsgevonden.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

zowel in vergelijking met andere delen van Nederland (absoluut) als in verhouding tot het aantal inwoners (relatief). In Oost-Nederland worden de meeste incidenten geregistreerd, maar dat komt ook deels omdat het hier gaat om de regionale politie-eenheid met de meeste inwoners. Per 100.000 inwoners vinden de meeste ordeverstoringen plaats in Noord-Nederland en in Zeeland/West-Brabant. De figuren 39 en 40 in bijlage E geven gedetailleerde cijfers per regionale politie-eenheid.

Rond iedere jaarwisseling zijn er grootschalige verstoringen van de openbare orde verspreid over het hele land. Er vinden in deze periode elk jaar meer dan 11.000 incidenten plaats van onder andere geweldpleging, brandstichting en vernieling. Vuurwerk wordt vaak als middel ingezet voor het verstoren van de openbare orde.

2.2.3 Schade

Schade publieke ruimte
Vernieling en beschadiging van onder andere afvalcontainers, brievenbussen, bushaltes, parkeerautomaten, prullenbakken, speeltoestellen en verkeersborden, beschadigd asfalt door vreugdevuren: gemeenten kunnen na elke jaarwisseling de rekening opmaken. Ook wordt elke jaarwisseling schade toegebracht aan schoolgebouwen, vooral door brandstichting. De cijfers daarvan laten een dalende trend zien sinds de jaarwisseling 2007-2008, toen nog 23 schoolgebouwen brandschade opliepen (zie figuur 42 in bijlage E).

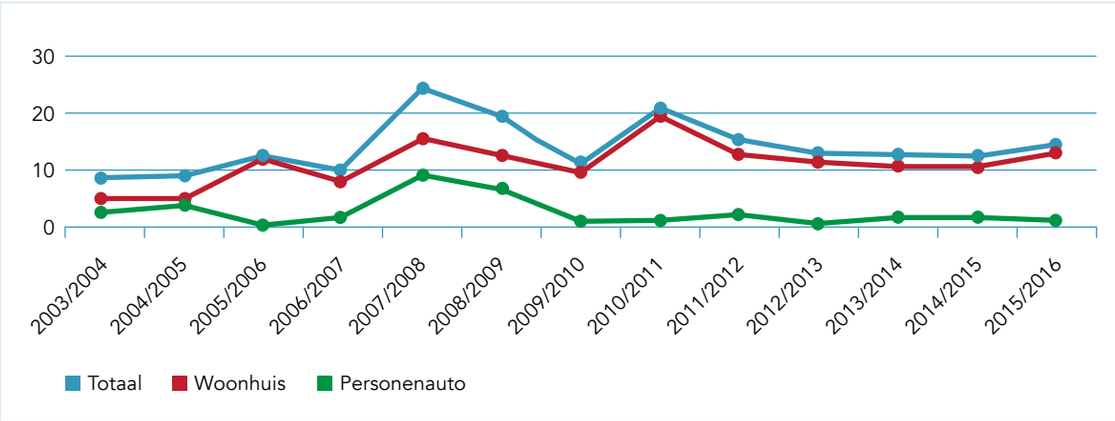
Er bestaat geen landelijke inventarisatie van schade aan de publieke ruimte. Op basis van de enquête die de Onderzoeksraad onder alle Nederlandse gemeenten heeft gehouden, ontstaat wel een indruk van de schade. Bijlage E geeft een overzicht van schade per gemeente op basis van openbare bronnen. De schade loopt uiteen van duizenden euro's in kleine gemeenten, tot tienduizenden euro's in steden als Almere, Dordrecht en Maastricht. In grote steden als Den Haag, Rotterdam en Utrecht loopt de schade in de tonnen. Amsterdam heeft geen inzicht in de jaarlijkse schade rond oud en nieuw.

Figuur 7: Uitgebrande schoolgebouwen in Uden, januari 2015. (Foto: ANP/Persbureau GinoPress)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Particuliere schade

Vernieling en brandstichting – al dan niet in combinatie met vuurwerk – zorgen iedere jaarwisseling ook voor schade aan particuliere eigendommen. Daarbij gaat het vooral over schade aan woonhuizen (zowel opstal als inboedel) en aan personenauto's. De totale schade voor particulieren vertoont wel schommelingen, maar geen duidelijke trend. Voor de jaarwisseling 2016-2017 ligt de voorlopige schatting (medio 2017) op 13 miljoen euro. Gemiddeld bedraagt de jaarlijkse schade aan particuliere eigendommen ongeveer 14 miljoen euro per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de extra claims die rond de jaarwisseling bij verzekeraars binnenkomen bovenop de 'normale' branden.



Figuur 8: Particuliere schadelast in miljoenen euro's door jaarwisseling[60]

De ontwikkeling in de autoschade zoals opgegeven door de verzekeringsmaatschappijen houdt gelijke tred met de ontwikkeling in het aantal autobranden in Den Haag tijdens de jaarwisseling: een piek in 2007-2008 en een dalende ontwikkeling sindsdien (zie figuur 37 in bijlage E).

Maatschappelijke kosten vuurwerkincidenten

Naast schade aan particuliere en publieke eigendommen, leidt de jaarwisseling ook tot andere kosten, zoals medische kosten en immateriële kosten.[61] Maar ook zaken als loonderving voor slachtoffers als gevolg van (tijdelijke of blijvende) arbeidsongeschiktheid zijn maatschappelijke kosten die voortkomen uit vuurwerkincidenten. Een compleet overzicht van deze kosten ontbreekt. Wel zijn er schattingen van bepaalde posten voorhanden, zoals voor medische kosten. Deze lopen per slachtoffer uiteen van enkele honderden tot tienduizenden euro's. In het geval van blijvend en ernstig letsel kunnen die kosten oplopen tot 100.000 euro per persoon.[62]

De totale schade voor particulieren en gemeenten loopt jaarlijks in de miljoenen euro's. Daarnaast zijn er ook andere maatschappelijke kosten gemoeid met vuurwerkincidenten, zoals medische kosten.

60 Bedragen afkomstig van het Verbond van Verzekeraars. Bij het verbond is ongeveer 95 procent van de verzekeringsmarkt aangesloten.
61 Bij immateriële kosten gaat het om verlies van levensjaren en kwaliteit van leven.
62 Zie voor meer informatie over maatschappelijke kosten bijlage E.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2.2.4 Geweld tegen hulpverleners[63]

In onderzoek uit 2017 wordt op basis van de politieregistraties geconcludeerd dat 'het aantal geweldsincidenten tegen politiemensen, brandweerlieden en medische hulpverleners geen verontrustend beeld [laat] zien.'[64] In lijn hiermee is ook de constatering van Ambulancezorg Nederland dat 'net als voorgaande jaren ook deze jaarwisseling nagenoeg geen agressie-incidenten jegens ambulancemedewerkers hebben plaatsgevonden.'[65]

	2012-2013	2013-2014	2014-2015[66]	2015-2016	2016-2017
tegen politie	134	138	79	71	63
tegen andere hulpdiensten	31	16	2	7	15

Figuur 9: Geregistreerde incidenten van fysiek en verbaal geweld tegen hulpverleners[67]

Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad voerde met diverse hulpverleningsinstanties, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Tegelijkertijd blijkt dat de registratie niet het hele verhaal vertelt. Zo is waarschijnlijk sprake van onderregistratie. Hulpverleners zullen niet altijd alles melden, niet alleen omdat ze druk zijn met hun primaire taak, maar ook omdat ze wel wat gewend zijn en niet alles meldenswaardig vinden. Bij de brandweer speelt daarnaast ook een cultuurelement van 'niet zeuren' en 'tegen een stootje kunnen' een rol. Vooral vanuit de politie wordt geweld tegen hulpverleners rond de jaarwisseling als een probleem gezien. Dit hangt samen met het feit dat in deze periode veel vuurwerk voorhanden is dat tegen de politie gebruikt kan worden en dat politiemensen vaak ter plaatse zijn als er ergens problemen zijn. Vooral het illegale vuurwerk kan buitengewoon gevaarlijk zijn. Uit testen van TNO, uitgevoerd in opdracht van de politie, blijkt welke destructieve werking illegaal (knal)vuurwerk kan hebben (zie paragraaf 2.3).

Medewerkers van de politie hebben iedere jaarwisseling te maken met verbaal en fysiek geweld. In mindere mate geldt dit voor hulpverleners van brandweer en ambulancediensten. Het feit dat veel zwaar illegaal vuurwerk in omloop is, maakt de dreiging groter en belemmert de politie in de taakuitvoering.

63 Onder de noemer 'Veilige Publieke Taak' (VPT) is er jarenlang een programma geweest ter bestrijding van verbaal en fysiek geweld tegen werknemers met een publieke taak. Bijlage F gaat in op de definitie van 'geweld tegen hulpverleners' en geeft een overzicht van maatregelen in het kader van VPT.

64 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017, p.27. Overigens presenteert dit rapport andere cijfers door het aantal slachtoffers te tellen in plaats van het aantal incidenten (zie figuur 9). De bron van de cijfers is wel dezelfde: de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de politie.

65 De minister van VenJ heeft dit ook zo gemeld aan de Tweede Kamer. Zie: Kamerstukken II, 2015/16, 28 684, nr. 464.

66 Het aantal incidenten lijkt sinds de jaarwisseling 2014-2015 sterk te dalen. Dit heeft een administratieve verklaring. Sinds 2014 vindt een handmatige controle plaats. Het blijkt dat een aantal registraties ten onrechte in deze categorie was geplaatst. Daarnaast werd duidelijk dat er meerdere registratienummers aan één incident waren gekoppeld, waardoor deze ten onrechte als meerdere incidenten werden meegeteld.

67 Cijfers van de DLIO.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2.2.5 Gevolgen voor milieu en volksgezondheid[68]

Bij het afsteken van vuurwerk komen diverse stoffen vrij, waaronder fijnstof, chemicaliën en metalen. Deze stoffen zijn schadelijk voor het milieu en voor mens en dier.

Fijnstof

De jaarwisseling is een unieke smogperiode in Nederland. Begin 2016 constateerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de luchtkwaliteit in de steden na de jaarwisseling korte tijd 'zeer slecht' was volgens de classificatie van de Nederlandse Luchtkwaliteitsindex. De fijnstofconcentraties waren tijdens de jaarwisseling 2016-2017 iets lager dan het historisch gemiddelde over de jaarwisselingen (in de periode 1994-2017) van 540 µg/m³. De gemiddelde fijnstofconcentratie over de stedelijke meetstations bedroeg in het eerste uur na de jaarwisseling 492 µg/m³. De hoogste concentraties deden zich voor in Utrecht (1894 µg/m³), Den Haag (1118, 1050 en 952 µg/m³) en Nijmegen (948 µg/m³).[69] De fijnstofconcentraties namen daarna snel weer af. In het noorden van Nederland bleven de concentraties tot 09.00 uur verhoogd, omdat het fijnstof van het vuurwerk in de Randstad via het noorden werd weggevoerd. Weersomstandigheden leiden van jaar tot jaar tot forse verschillen. Omdat consumenten eenmaal per jaar vuurwerk mogen afsteken, is de bijdrage aan het jaartotaal van fijnstofemissie gering. Toch neemt het aandeel van vuurwerk aan emissies van fijnstof toe. In 1990 was de bijdrage aan emissies nog ongeveer 0,1%, maar dat gaat de laatste jaren richting 1%. Dit komt doordat de hoeveelheid afgestoken consumentenvuurwerk sinds 1990 is toegenomen. Daarnaast zijn de emissies van belangrijke bronnen als verkeer en industrie afgenomen.

Chemicaliën en metalen

In het bijzonder siervuurwerk bevat een scala aan chemicaliën en minuscule metaaldeeltjes voor de kleureffecten. Voorbeelden zijn lithium- en strontiumverbindingen voor een rode kleur, calcium voor geel, natrium voor oranje, barium voor groen, koper voor blauw, mengsels van strontium en koper voor paars en aluminium, titanium en magnesium voor zilverkleurige effecten. De emissies van deze stoffen als gevolg van het afsteken van consumentenvuurwerk naar de lucht zijn aanzienlijk ten opzichte van de jaarlijkse uitstoot. Voor barium en strontium is dit vrijwel 100%. Voor koper en antimoon ligt dit aandeel rond de 30%. Overigens gaat ongeveer 10% van de metalenemissie van het vuurwerk de lucht in. Het overige verdwijnt in het riool en de bodem.

Tijdens de jaarwisseling veroorzaken consumentenvuurwerk en illegaal vuurwerk in korte tijd een forse luchtverontreiniging met onder andere sterk verhoogde niveaus van fijnstof, chemicaliën en metalen. Deze stoffen zijn schadelijk voor het milieu en de volksgezondheid.

68 Informatie ontleend aan www.rivm.nl en www.clo.nl; een samenwerkingsverband van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Wageningen University&Research.

69 De EU-grenswaarde van de jaargemiddelde concentratie fijnstof bedraagt 40 µg/m³. De piek rond de jaarwisseling houdt één tot enkele uren aan, afhankelijk van de weersomstandigheden.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2.3 Probleemanalyse jaarwisseling

De negatieve gevolgen van iedere jaarwisseling in termen van doden en gewonden, schade en overlast doen de vraag rijzen hoe deze kunnen worden voorkomen. Over de aanpak van de problemen gaat hoofdstuk 3. Deze paragraaf analyseert een aantal van de problemen die zich in het korte tijdsbestek rond oud en nieuw voordoen. We maken daarbij onderscheid in vuurwerk (paragraaf 2.3.1) en in de verstoringen van de openbare orde (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Vuurwerk

Illegaal vuurwerk

De hulpverleners en experts die in de praktijk werkzaam zijn – en dan in het bijzonder de politie – geven aan dat er op de 'werkvloer' een toename te zien is van het bezit en gebruik van illegaal vuurwerk. Dat dit niet eenvoudig te staven is met cijfers kan verband houden met onvoldoende en niet eenduidige registratie van incidenten waarbij illegaal vuurwerk in het spel is. Zo kan het voorkomen dat het bekogelen van een politieagent met zwaar vuurwerk niet wordt geregistreerd als een 'vuurwerkincident', maar als een (poging tot) zware mishandeling of doodslag. Verder speelt een rol dat de administratieve procedures rond registraties tijdrovend zijn en ten koste gaan van de tijd die op straat besteed kan worden.[70]

Jaarlijks onderschept de politie tienduizenden kilo's illegaal vuurwerk, vaak naar aanleiding van gerichte opsporingsacties. Het is onbekend welk aandeel van de totale illegale stroom het betreft.[71] In gesprekken met diverse instanties die bij onderzoek en opsporing van illegaal vuurwerk zijn betrokken, wordt een – niet nader onderbouwde – schatting gemaakt dat het vijf tot tien procent betreft van het totaal in omloop zijnde illegale vuurwerk.[72] Gesprekspartners schatten dat er op de Nederlandse markt jaarlijks één tot twee miljoen kilo illegaal vuurwerk wordt verhandeld.[73]

70 De politie maakt thans mobiele registratie mogelijk om een eerste summiere melding te doen.
71 Jaarlijks publiceert het OM de zogenoemde vuurwerkbarometer met het in beslag genomen vuurwerk uitgedrukt in kilogrammen. Deze registratie is echter onnauwkeurig (weging is inclusief verpakking; alleen hele kilo's kunnen worden geregistreerd; in opslagbunker is registratie handmatig want er mag geen computer gebruikt worden vanwege explosiegevaar). Bovendien wisselen de meetperiodes per jaar, wat een betrouwbare vergelijking verhindert. Voor een goede vergelijking van onderschepte hoeveelheden zouden deze tevens aan de ingezette opsporingscapaciteit moeten worden gerelateerd. Van belang is verder dat de kilogrammen vuurwerk niets zeggen over de mate van gevaarzetting. Vroeger werden vooral Chinese rollen onderschept, die zwaar zijn maar betrekkelijk ongevaarlijk. Tegenwoordig is veel van het illegale vuurwerk licht qua gewicht maar vele malen explosiever en dus gevaarlijker.
72 Inschatting van experts op basis van *professional judgment*; een kwantitatieve onderbouwing ontbreekt.
73 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017, p.8 (verwezen wordt naar Neve e.a. 2012). Ook hier ontbreekt een cijfermatige onderbouwing.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 10: Schade door illegaal vuurwerk. (Foto: Robin van Utrecht/Hollandse Hoogte)

Legale productie maar illegaal voor particulieren

Het illegale vuurwerk in Nederland bestaat voor een deel uit legaal geproduceerd professioneel vuurwerk, zoals zogeheten shells en flash bangers (de Cobra's vallen hieronder, zie figuur 12). Dit vuurwerk valt in de zwaarste vuurwerkcategorie (F4) en is alleen legaal in handen van professionele partijen en niet bestemd voor consumenten. De Europese Commissie heeft de legale productie van flash bangers in kaart laten brengen om meer zicht te krijgen op de omvang daarvan en op het (legale) gebruik door professionals.[74] Daaruit blijkt dat Italië en Spanje veruit de belangrijkste producenten zijn.

	Aantal producenten	Aantal eenheden	Omzet in euro
Italië	10	< 700.000	< 4.000.000
Spanje	50	300.000 – 400.000	6-7.000.000
Slowakije	1	20.000	100.000
Duitsland	2	< 10.000	< 50.000
Zweden	1	500-2.000	2.500 – 10.000
Totaal	**Circa 65**	**< 1.150.000**	**9-10.000.000**

Figuur 11: Schatting van productie en omzet flash bangers in Europa[75]

74 Europese Commissie, *F4 Flash bangers in EU Member States*, 2016. Cijfers zijn een inschatting. Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van zorgen die enkele lidstaten hadden geuit over het gebruik van *flash bangers* door particulieren.

75 Idem.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Het rapport van de Europese Commissie geeft weer dat er in veel landen geen afzetmarkt is voor professioneel knalvuurwerk. Alleen in de thuismarkten van Spanje en Italië is dit anders. Volgens het rapport worden circa 100.000 eenheden tussen de lidstaten verhandeld; dat is ongeveer tien procent van de geschatte (legale) productie. In 2015 was de legale import in Nederland 25 kilogram *flash bangers*.

Daarnaast is er illegale productie van flash bangers. Overigens meldt het rapport dat er waarschijnlijk weinig F4-vuurwerk vanuit China in de EU terechtkomt, vanwege de strenge transporteisen.[76] Illegale Europese producenten zouden in de plaats zijn gekomen van de Chinese, aldus een respondent in het genoemde rapport.

Steeds gevaarlijker

Volgens deskundigen van de ILT, het NFI en uit diverse geledingen van de politie met wie de Onderzoeksraad sprak – is sinds 2007 de kracht van het illegale (knal-)vuurwerk sterk toegenomen.[77] Waar vroeger vooral illegale Chinese rollen werden onderschept, komen deze organisaties nu veel explosiever materiaal tegen zoals flash bangers en shells. Dit vuurwerk is weliswaar lichter in gewicht, maar tegelijk veel krachtiger. De Explosieven Opruimingsdienst (EOD) stelde in 2014 al dat illegaal vuurwerk zich tegenwoordig qua kracht kan meten met militaire explosieven.[78]

TNO heeft in 2017 in opdracht van de politie onderzoek gedaan naar de explosieve kracht van zeven stuks illegaal vuurwerk, waaronder enkele Cobra's. Het onderzoek laat onder meer zien dat deze producten aanzienlijke schade kunnen aanrichten aan de ME-uitrusting en dienstwagens van de politie.[79] Het rapport gaat niet in op de vraag of vuurwerk de afgelopen jaren krachtiger is geworden. De term 'vuurwerk' dekt de lading niet meer voor deze producten. Dergelijke producten hebben volgens de deskundigen met wie de Raad heeft gesproken een explosieve kracht vergelijkbaar met die van een aanvalshandgranaat.

Figuur 12: Cobra 8. (Foto: TNO)

76 ADR klasse 1.1. Deze subklasse 1.1 betreft stoffen en voorwerpen met gevaar voor massa-explosie (een massa-explosie is een explosie die praktisch op hetzelfde ogenblik plaatsvindt in nagenoeg de gehele lading).
77 Dit wordt ook geconstateerd in: Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, 2017.
78 Nieuwsbericht Ministerie van Defensie: EOD: '*Vuurwerk richting militaire explosieven*', 8 januari 2014.
79 TNO, *Onderzoek naar de impact van illegaal vuurwerk*, juni 2017. Onderzoek in opdracht van de Nationale Politie.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 13: Schade aan politievoertuig door een Cobra 8. (Foto: TNO)

Opslag en transport[80]

Risico's van het illegale vuurwerk doen zich niet alleen voor bij het afsteken ervan. Ook de opslag ervan door particulieren (in schuurtjes, kelders en op zolder) en de aanwezigheid in de publieke ruimte (cafés, stadions en parken) zorgt voor veiligheidsrisico's voor bewoners, omwonenden en andere aanwezigen. Dergelijke risico's gelden eveneens op straat voor de vervoerder en medeweggebruikers. Als een pakket cobra's ontploft in huis of tijdens transport, kan dat desastreuze gevolgen hebben. Dit houdt verband met het zogeheten massa-explosieve karakter: als een stuk ontsteekt dan gaat de rest mee in een grote explosie.

Opslag van vuurwerk

Bij de vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 ontplofte een opslagruimte met vuurwerk van het bedrijf S.E. Fireworks ten gevolge waarvan 22 doden vielen, ongeveer 950 mensen gewond raakten en ruim 200 woningen werden verwoest. Nog eens bijna driehonderd woningen raakten zwaar beschadigd en werden door de gemeente onbewoonbaar verklaard.[81] De ramp leidde tot aanpassingen van de regels voor de opslag van vuurwerk, doordat in het Vuurwerkbesluit veiligheidsafstanden werden ingevoerd.[82] Dit maakte de opslag van professioneel vuurwerk in Nederland nagenoeg onmogelijk. Nederland heeft op dit moment dan ook geen goedgekeurde opslag voor de (tussen)handel in professioneel vuurwerk. Dergelijk vuurwerk wordt nu opgeslagen in onder meer Duitsland.

80 Volledigheidshalve worden de risico's tijdens opslag en transport genoemd. In het vervolg van het rapport blijven deze aspecten buiten beschouwing.
81 Commissie Oosting, *De vuurwerkramp. Eindrapport*, Enschede/Den Haag, 28 februari 2001.
82 Zannoni, M., 'Vuurwerkramp Enschede 2000' in: Muller, E.R. (red.), *Crises in Nederland*, 2011, p.185-212.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Verkrijgbaarheid illegaal vuurwerk

Volgens betrokken experts vindt het illegale vuurwerk betrekkelijk eenvoudig zijn weg naar de Nederlandse consument. Het verbod op de verkoop van F4-vuurwerk aan consumenten wordt niet in alle Europese lidstaten even streng gehandhaafd en kan dankzij de open binnengrenzen eenvoudig Nederland worden binnengebracht. Het betreft een markt waarop zowel georganiseerde criminele netwerken zich begeven, als 'vrije jongens' die met busjes zelf het illegale vuurwerk importeren. Ook halen consumenten het zelf rechtstreeks uit het buitenland.[83] Via internet is een groot arsenaal aan (illegaal) zwaar vuurwerk te bestellen vanuit landen binnen en buiten de EU. Daarbij wordt gebruikgemaakt van reguliere koeriersdiensten voor het vervoer ervan naar de consument. Deze bedrijven hebben in de regel geen weet van de inhoud en de gevaren van het aangeboden pakket. Hun werknemers lopen daardoor aanzienlijke risico's tijdens opslag en transport van deze pakketten. Dat geldt tevens voor medeweggebruikers.

In enkele Europese lidstaten is veel minder vuurwerk uit de categorie F3 verboden voor consumenten dan in Nederland. De verkoop daarvan is in die landen dus legaal. Het is daardoor relatief eenvoudig om dit vuurwerk in een winkel buiten Nederland te kopen. Het bezit en gebruik ervan is in Nederland echter verboden. Nederland heeft afspraken gemaakt met de buurlanden België en Duitsland om de verkoop van F3-vuurwerk daar (net als in Nederland) te beperken. Hiermee wordt beoogd om het minder eenvoudig te maken om dit vuurwerk op de Nederlandse markt te brengen.[84]

Niet alleen met de jaarwisseling

De veiligheidsrisico's en de overlast van illegaal vuurwerk doen zich overigens niet alleen voor tijdens de jaarwisseling. Ook bij andere evenementen wordt illegaal vuurwerk gebruikt. Bij voetbalwedstrijden wordt, ook in stadions te midden van publiek, illegaal vuurwerk afgestoken, zoals fakkels, rookgranaten en noodseinmiddelen. Bijna een derde van de geregistreerde voetbalincidenten binnen de voetbalstadions heeft betrekking op het afsteken van illegaal vuurwerk.[85] In mei 2017 werd in Den Bosch een voetbalwedstrijd onderbroken door de scheidsrechter nadat er vuurwerk ontplofte in de buurt van een ballenjongen. Die had enige dagen gehoorschade.[86] Een week later verloor een aanhanger van Feyenoord een hand tijdens het afsteken van illegaal vuurwerk bij de viering van het kampioenschap.[87]

Illegaal vuurwerk leent zich daarnaast voor criminele doeleinden. Illegaal vuurwerk wordt sinds 2017 genoemd in het Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit.[88]

83 Stakeholderbijeenkomst georganiseerd door de Onderzoeksraad.
84 Op 5 juli 2017 zijn de regels in België omtrent de aanschaf van vuurwerk aanzienlijk scherper geworden. De luidste en gevaarlijkste types vuurwerk F3 (vuurpijlen, knalvuurwerk of batterijen met meer poeder en geluid dan F2) zijn sindsdien verboden. Daarnaast is de leeftijdcontrole bij verkoop verplicht.
85 Auditteam Voetbal en Veiligheid, *Vuurwerk tijdens en rond voetbalwedstrijden: no pyro, no party?*, mei 2017. Deze incidenten betreffen grotendeels het afsteken van fakkels en rookbommen, met name voorafgaand en aan het begin van de wedstrijd.
86 Omroep Brabant, *Huilende ballenjongen na ontploffen vuurwerkbom bij FC Den Bosch*, 5 mei 2017.
87 De politie nam rond de viering van het kampioenschap 270 kilo illegaal vuurwerk in beslag.
88 Nationale Politie, *Nationaal dreigingsbeeld 2017 georganiseerde criminaliteit*, mei 2017. Dit document noemt in het bijzonder het gebruik van flitspoeders uit illegaal vuurwerk zoals *flash bangers*.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Zo kan het explosieve materiaal gebruikt worden voor het plegen van plofkraken bij geldautomaten[89] of 'waarschuwingen' in het criminele milieu, hetgeen zich in Nederland al incidenteel heeft voorgedaan. Verder wijzen betrokkenen op het risico van het gebruik van illegaal knalvuurwerk voor terroristische doeleinden.[90] In Nederland is tijdens een huiszoeking in Rotterdam bij een terreurverdachte illegaal vuurwerk aangetroffen en in 2015 is met een Cobra 6 een aanslag gepleegd (zonder slachtoffers) op een Somalische familie in Pannerden.[91]

Veel vuurwerk dat alleen door professionals mag worden gebruikt, komt op illegale wijze in handen van de consument terecht.
Aangezien de vraag onder professionals naar zwaar knalvuurwerk gering is, wordt dit type vuurwerk feitelijk primair voor de consumentenmarkt geproduceerd. Naast de legale productie vindt er ook illegale productie plaats. Dit vuurwerk bevat steeds meer explosief materiaal.
Het illegale vuurwerk is eenvoudig te verkrijgen, vormt door het jaar heen een risico bij onder andere voetbalwedstrijden en wordt gebruikt voor criminele (en mogelijk terroristische) doeleinden.

Consumentenvuurwerk in Nederland
Tijdens de jaarwisseling 2016-2017 ging voor circa 68 miljoen euro aan consumentenvuurwerk de lucht in. Dat is drie miljoen meer dan het voorgaande jaar. Sinds 2000 schommelt de jaarlijkse omvang van de verkoop van consumentenvuurwerk aan particulieren tussen 60 en 75 miljoen euro.

Figuur 14: Omzet consumentenvuurwerk in Nederland in miljoenen euro's. (Bron: Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland)

89 Algemeen Dagblad, *Kat-en-muisspel tussen banken en plofkrakers*, 5 september 2017.
90 Gesprekken met NCTV, NFI, ILT, ILT-IOD en politie. Gesprekspartners noemden de aanslag tijdens de marathon in Boston (2013) als voorbeeld. In december 2016 werd in Rotterdam een terreurverdachte aangehouden; in zijn woning werd een kalasjnikov, munitie en een grote partij illegaal vuurwerk aangetroffen.
91 http://nos/l/2195443 Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Het verkochte consumentenvuurwerk bestaat voor meer dan 90 procent uit siervuurwerk en voor een steeds kleiner deel uit knalvuurwerk (zie figuur 41 in bijlage E voor meer details). Er bestaat geen uitsplitsing van het verkochte vuurwerk per gevaarcategorie. Wel merkt brancheorganisatie BPN op dat er – sinds de afsteektijden in 2014 zijn ingeperkt – een grotere vraag is ontstaan naar het lichte F1-vuurwerk. Dit type vuurwerk (zoals sterretjes en knalerwten) mag het hele jaar door worden afgestoken, vaak ook binnenshuis.

Gebruik consumentenvuurwerk risicovol
Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.1 veroorzaakt consumentenvuurwerk veel letsel. De vraag dringt zich op waar dat aan ligt: aan het product, aan het gebruik door de consument, aan de omstandigheden of een combinatie van deze factoren. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

Product
Deels ontstaat het letsel door de inherente gevaren die aan dit explosieve artikel verbonden zijn en door tekortkomingen in het product, in de zin dat het niet voldoet aan de voorschriften.[92] Incidenten kunnen worden veroorzaakt door productfouten. Een klassiek voorbeeld is dat siervuurwerk is aangestoken maar niet lijkt te reageren. Iemand gaat kijken of het wel werkt en het vuurwerk ontploft in zijn gezicht. In een dergelijk geval komen risicovol gedrag en tekortkomingen aan het product samen.

Risicoverhogende omstandigheden en gedrag
De omstandigheden waaronder consumentenvuurwerk (en illegaal vuurwerk) wordt afgestoken, brengen veiligheidsrisico's met zich mee. Juist rond de jaarwisseling begeven veel mensen zich op straat waardoor de kans dat iemand geraakt wordt aanzienlijk groter wordt. Daarbij komt dat het donker is, en de winterse weersomstandigheden – zoals wind en regen – voor gevaarlijke situaties kunnen zorgen. Juist onder die omstandigheden is het afsteken van vuurwerk extra risicovol. Een andere risicoverhogende omstandigheid is het feit dat veel vuurwerk in dichtbebouwd gebied wordt afgestoken. Daarbij worden de voorgeschreven veiligheidsafstanden lang niet altijd in acht genomen, en niet zelden is dat ook fysiek onmogelijk door de dichte bebouwing.

Minstens zo belangrijk als de omstandigheden, is het feit dat degenen die vuurwerk afsteken, zelf verantwoordelijk zijn voor een deel van de incidenten. Dit kan zijn doordat zij veiligheidsvoorschriften niet volgen of bepaalde voorzorgsmaatregelen – zoals een vuurwerkbril – niet treffen. Daar komt bij dat door het gebruik van alcohol en andere drogerende middelen en vermoeidheid de risico's minder goed kunnen worden ingeschat. Zowel afstekers als omstanders kunnen daardoor in gevaarlijke situaties terechtkomen, bijvoorbeeld doordat zij niet voldoende afstand houden, vuurwerk te lang in de hand houden of vuurpijlen afschieten zonder gebruik te maken van een stevige en stabiele lanceerinrichting.

92 Paragraaf 3.2 geeft een analyse van de maatregelen (zoals de CE-markering en het overheidstoezicht) die beogen de kwaliteit en veiligheid van consumentenvuurwerk te waarborgen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Een deel van de incidenten is tot slot te verklaren uit onvoorzichtig of roekeloos gedrag van vooral jonge mannen. Zeker onder invloed van een groep overschrijden zij relatief snel de grenzen van wat veilig en verantwoord is. Zo zorgt het gooien met knalvuurwerk naar voorbijgangers, handhavers van de openbare orde of hulpverleners voor overlast en gevoelens van onveiligheid. Ook het uit de hand schieten van vuurpijlen draagt daaraan bij.

Figuur 15: Het afsteken van vuurwerk. (Foto links: ANP/Evert-Jan Daniels en foto rechts: Peter Hilz/Hollandse Hoogte)

Vuurwerk heeft intrinsiek gevaarlijke eigenschappen en voldoet bovendien niet altijd aan de veiligheidseisen. De omstandigheden (veel mensen op straat, winters weer, donker en dichte bebouwing) en onvoorzichtig en roekeloos gedrag tijdens de jaarwisseling werken risicovolle situaties in de hand. Die treffen niet alleen de groep mensen die vuurwerk afsteekt, maar ook een ruime kring aan omstanders, omwonenden en handhavers van de openbare orde. Hierbij zorgt met name het gebruik van knalvuurwerk voor overlast en gevoelens van onveiligheid.

2.3.2 Openbare orde

Meer dan vuurwerk

De oudejaarsproblematiek laat zich niet reduceren tot vuurwerk alleen. In het maatschappelijk debat wordt overwegend over vuurwerk gesproken en verdwijnen andere ordeproblemen naar de achtergrond. Bij de duizenden jaarlijkse incidenten van vernieling en openlijke geweldpleging is lang niet altijd vuurwerk in het spel. Veel ordeproblemen zijn in hun *aard* niet radicaal verschillend van wat zich op een drukke uitgaansavond voordoet. De *omvang* en de *spreiding* door het gehele land maken de jaarwisseling echter uniek, zoals zal worden beschreven in paragraaf 2.4.1.

Incidenten van vernieling, verbaal en fysiek geweld en brandstichting zijn alle op te vatten als uitingen van agressie. Elementen die daarbij een rol spelen, zijn het gebruik van alcohol en andere drogerende middelen en de druk van de groep om de grenzen te overschrijden van wat verantwoord en veilig is. Uit eerder onderzoek is bekend dat wanneer drie centrale factoren – middel, persoon en omgeving – in de 'verkeerde

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

verhouding' bij elkaar komen, de kans op geweld en agressie groot is.[93] Deze factoren komen samen met oud en nieuw.

Alcohol en andere middelen[94]
Van de frequent in het uitgaansleven gebruikte middelen blijken alcohol, amfetamine en cocaïne de hersenfuncties dusdanig te beïnvloeden dat zij gewelddadig gedrag onder invloed (deels) verklaren. Deze middelen zorgen onder andere voor een verlaagde impulscontrole, moeite met het juist inschatten van situaties en overmoed. Alcohol werkt ontremmend, versterkt het groepsgevoel en draagt ertoe bij dat sociale situaties minder goed worden ingeschat. De groep heeft bovendien een stimulerend effect op het gebruik van alcohol: hoe groter de groep, des te hoger het tempo van drinken blijkt te zijn.[95]

Persoonskenmerken[96]
Middelengebruik geeft een gedeeltelijke verklaring voor geweld. Daarnaast spelen persoonskenmerken een belangrijke rol, in het bijzonder leeftijd en geslacht. Jonge mannen onder invloed worden sneller agressief dan vrouwen en oudere mannen. Bovendien zijn jongeren en jongvolwassenen (grofweg tussen 15 en 20 jaar oud) in vergelijking met oudere volwassenen minder goed in staat het eigen gedrag te beteugelen en de consequenties van het eigen gedrag te doorzien, doordat de voor deze cognitieve functies verantwoordelijke hersendelen op die leeftijd nog niet volgroeid zijn. Dergelijke persoonlijke risicofactoren worden versterkt door middelengebruik, dat relatief veel voorkomt onder uitgaande jongeren en jongvolwassenen.

Sociaal gelegitimeerde agressie
Tot slot blijkt geweld toe te nemen in een omgeving waar mensen een 'moral time out' denken te kunnen nemen en anoniem denken te kunnen zijn, waar weinig regels lijken te gelden en er geen duidelijke handhaving is. Zo ontstaat een gelegenheidsstructuur die zich kenmerkt door een sfeer dat alles moet kunnen en van zogenoemd 'sociaal gelegitimeerd jaarwisselingsgeweld'. Ook de groepsdruk kan een negatieve invloed hebben op het gedrag van mensen die daardoor risico's nemen die ze normaliter minder snel zouden nemen. Ook komen rond de jaarwisseling conflicten aan de oppervlakte die voortkomen uit langer bestaande sociale spanningen ('vetes') tussen groepen mensen onderling of tussen (groepen) mensen en de autoriteiten.[97]

93 Ferwerda, H. en Hasselt, N. van, *Geweld onder invloed. Lessen uit Haren en Hoek van Holland* in: Tijdschrift voor de Politie, 2013, nr.6.
94 Ferwerda, H. e.a., *De juiste snaar. Professionals met een publieke taak en de omgang met overlast, agressie en geweld als gevolg van alcohol en/of drugsgebruik*, Trimbos Instituut en Bureau Beke, 2012. Onderzoek in opdracht van het WODC.
95 Hasselt, N. van, *De explosieve mix in Haren. De invloed van middelengebruik en uitgaanscultuur*, Trimbos Instituut/Centrum Veilig en Gezond Uitgaan, 2013; Commissie 'project X' Haren, Deelrapport 3 '*Hoe Dionysos in Haren verscheen*', bijlage 3.
96 Ferwerda, H. e.a., *De juiste snaar. Professionals met een publieke taak en de omgang met overlast, agressie en geweld als gevolg van alcohol en/of drugsgebruik*, Trimbos Instituut en Bureau Beke, 2012. Onderzoek in opdracht van het WODC.
97 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Uitlaatklep
Een verklaring die wordt geopperd voor de vele vormen van geweld en vernieling is dat de jaarwisseling voor veel mensen een moment is om een keer per jaar 'los te gaan', waarna ze weer een jaarlang brave burgers zijn. Uit onderzoek blijkt dat deze 'uitlaatkleptheorie' niet voor iedereen opgaat: met name de ernstige verstoringen van de openbare orde worden juist gepleegd door (groepen) mensen die vaker voor problemen zorgen.[98]

Bij verstoringen van de openbare orde rond de jaarwisseling gaat het niet alleen om vuurwerkincidenten, maar ook om veel gevallen van geweldpleging, brandstichting en vernieling. Alcoholgebruik, groepsdruk, sociale spanningen en een sfeer van 'alles moet kunnen' zijn factoren die bijdragen aan de mate waarin ordeverstoringen plaatsvinden.

2.4 Viering van oud en nieuw in perspectief

Om een goede inschatting van de problematiek rond de jaarwisseling in Nederland te maken, is het van belang deze af te zetten tegen andere evenementen (paragraaf 2.4.1) en tegen de wijze waarop oud en nieuw in andere landen wordt gevierd (paragraaf 2.4.2).

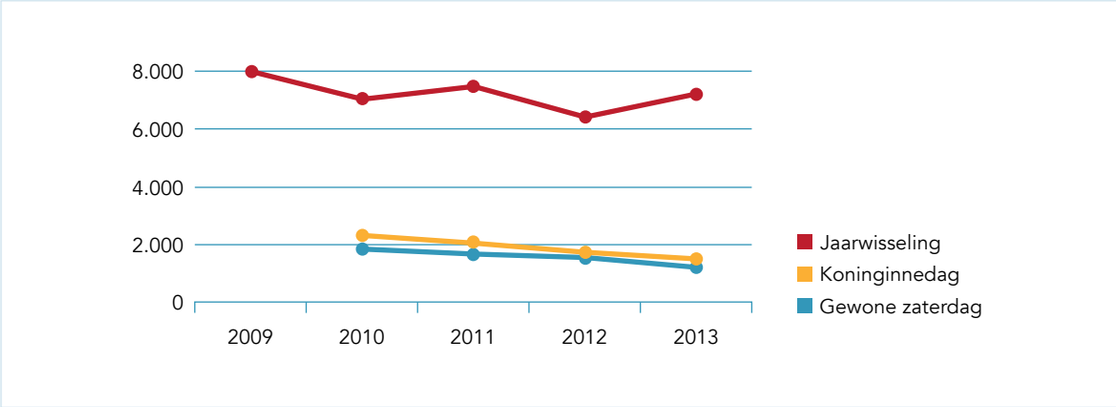
2.4.1 Oud en nieuw versus andere 'evenementen'
In 2014 verscheen een studie waarin het aantal incidenten tijdens de jaarwisseling worden vergeleken met een gemiddelde zaterdagavond, Koninginnedag en -nacht en een dag dat het nationale voetbalteam speelt. De vergelijking betreft vier soorten incidenten (vernieling, brandstichting, geweld, overlast) over steeds een periode van 24 uur.[99] Het gaat om de jaarwisselingen 2009-2010 tot en met 2013-2014.

Vergeleken met een gemiddelde zaterdag is er op een gemiddelde 'jaarwisselingsdag' ruim drie keer zo vaak sprake van vernieling, ruim acht keer zo vaak van brandstichting, ongeveer 1,5 keer zo vaak van geweldpleging en ruim zeven keer zoveel van overlast (waaronder vuurwerkoverlast). Koninginnenacht- en dag kennen twee dagen lang een lichte toename (in de orde van grootte van 1,3 tot 1,6) van het aantal gevallen van vernieling, brandstichting en openlijk geweld (niet van overlast). Deze toename is veel minder sterk dan die rond de jaarwisseling. Zie figuren 33 tot en met 36 in bijlage E voor meer informatie.

98 Politieacademie, *Nederlands grootste evenement*, 2008: 'Meer dan de helft van de verdachten is recidivist en heeft meer dan één antecedent op zijn naam staan'. Dit geeft een indruk van de problematiek maar is niet representatief voor alle misdragingen. Van slechts een fractie van de incidenten wordt immers een verdachte aangehouden.

99 Adang, O. (red.) e.a., *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen*, 2014. Zie in het bijzonder hoofdstuk 3 van deze studie. In het navolgende wordt de vergelijking met een dag dat het nationale voetbal team speelt weggelaten omdat deze een vergelijkbaar patroon (zelfs iets minder incidenten) kent als de uitgangssituatie op een zaterdag. In dit onderzoek is voor de vergelijkbaarheid iedere jaarwisseling in twee perioden van 24 uur verdeeld (dus in twee 'jaarwisselingsdagen').

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen



Figuur 16: Aantal incidenten (vernieling, brand, geweld, overlast) tijdens jaarwisselingsdag[100]

Op basis van de vergelijking concluderen de onderzoekers dat de viering van oud en nieuw 'het grootste risico-evenement van Nederland' is. Twee dagen lang is er een verveelvoudiging van overlast, vernieling, brandstichting en openlijk geweld. Opvallend is ook dat er relatief minder aanhoudingen verricht worden rond de jaarwisseling dan op zaterdagen en bij de andere onderzochte evenementen.

Voor een actueel beeld heeft de politie op verzoek van de Onderzoeksraad het aantal incidenten vergeleken tussen de jaarwisseling, Koningsdag en een gemiddelde uitgaansavond op zaterdag. Deze gegevens laten in de periode 2010-2016 voor de jaarwisseling een meer dan verdrievoudiging van het totaal aantal incidenten zien ten opzichte van Koningsdag.[101] In deze inventarisatie van de politie valt ook op dat het aantal incidenten per jaar op een gemiddelde zaterdag en Koningsdag sinds 2010 sterk is afgenomen met respectievelijk 22 procent en 37 procent. Een dergelijke afname is geenszins zichtbaar rond oud en nieuw.[102]

De viering van oud en nieuw is op veel plaatsen in Nederland het onveiligste feest van het jaar. Op geen andere dag in het jaar vinden er landelijk gezien zoveel verstoringen van de openbare orde plaats en is er zoveel lichamelijk letsel bij burgers en hulpverleners.

2.4.2 Typisch Nederlands?

De viering van oud en nieuw is in veel landen een feestelijke gebeurtenis. Zoals bij ieder massaal gevierd feest, doen zich tijdens de jaarwisseling ongeregeldheden voor. De mate waarin verschilt van land tot land. Deze paragraaf schetst hoe de viering van oud en nieuw in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verloopt en laat op hoofdlijnen zien wat de wettelijke kaders in die landen zijn.

100 Gebaseerd op: Adang, O. (red.) e.a., *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen*, 2014.
101 Vergelijking met de hierboven aangehaalde studie van Adang uit 2014 is niet mogelijk omdat een andere methodiek is gehanteerd.
102 Zie figuur 4 en figuur 38 in bijlage E.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De Nederlandse situatie is uniek in vergelijking met de situatie in de ons omringende landen. In de meeste van deze landen gaat de viering van oud en nieuw niet gepaard met grootschalige ongeregeldheden. Meer dan in de meeste omringende landen steken particulieren in ons land zelf vuurwerk af. Alleen in Denemarken is vuurwerkletsel een probleem van vergelijkbare omvang als in Nederland.[103]

De Europese Pyrorichtlijn regelt het in de handel brengen van vuurwerk in de Europese lidstaten. EU-landen hebben echter de vrijheid om strenger te zijn dan de richtlijn waardoor de wet- en regelgeving tussen de lidstaten kan verschillen. In België, Duitsland en Denemarken is de verkoop van al het vuurwerk in de categorie F3 aan particulieren verboden. In Nederland zijn enkele vuurwerkartikelen in die categorie wel voor particulieren te koop.[104] Vuurwerk in de categorie F2 mag in Nederland vanaf 16 jaar worden gekocht en daarmee houdt Nederland zich aan de leeftijdsgrens die in de Richtlijn staat. Duitsland en Frankrijk hebben de grens verhoogd naar 18 jaar.

Hieronder wordt voor een aantal landen geschetst hoe de jaarwisseling in het algemeen verloopt en hoe de wet- en regelgeving rond vuurwerk in elkaar zit.

België

Op 5 juli 2017 zijn de regels in België voor de aanschaf van vuurwerk aangescherpt.[105] Categorie F3 is in België vanaf die datum niet meer legaal te koop. Vuurwerk van categorieën F1 en F2 is het hele jaar door legaal te koop. De verkoper is wettelijk verplicht om de leeftijd van een koper te controleren. Voor categorie F1 geldt een leeftijdsgrens van 12 jaar, voor vuurwerk in de categorie F2 is de leeftijdsgrens 16 jaar.

Er bestaat (nog) geen federale wetgeving die het afsteken van vuurwerk regelt. Deze is in 2015 aangekondigd.[106] De Belgische Gemeentewet geeft gemeenten de bevoegdheid om bijvoorbeeld een vergunningsplicht in te voeren of een verbod in te stellen tot het afschieten van vuurwerk op bepaalde locaties. In vrijwel alle Vlaamse gemeenten is voor het afsteken van vuurwerk op andere tijden dan oud en nieuw een gemeentelijke vergunning nodig en daarbij gelden doorgaans strikte eisen. In de praktijk worden aan particulieren (voor bijvoorbeeld bruiloften) slechts bij uitzondering vergunningen verleend.[107] Uit onderzoek blijkt dat het eind 2016 in 14 procent van de 308 Vlaamse gemeenten verboden was om met oud en nieuw vuurwerk te ontsteken.[108] In ongeveer de helft van de gemeenten moet vooraf een vergunning van de burgemeester worden aangevraagd. Van de gemeenten staat 35 procent het afsteken van vuurwerk zonder vergunning rond de jaarwisseling toe.

103 Daarbij is uiteraard gecorrigeerd voor de verschillen in bevolkingsgrootte tussen deze landen.
104 Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk van 13 juli 2010.
105 Koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (BS 30.10.2015).
106 Persmededeling vicepremier Peeters, 30 oktober 2015.
107 Informatie politiezone Herko.Vergelijkbare informatie is te vinden op de websites van de meeste politiezones en negen grotere gemeenten.
108 Het Nieuwsblad, 18 december 2016, http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20161218_02632581 De informatie in het artikel is gebaseerd op een enquête van deze krant.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

In Antwerpen is voor het bezit en het gebruik van vuurwerk het hele jaar door een vergunning nodig. Dat wordt algemeen uitgelegd als een verbod, want de huidige burgemeester geeft in principe nooit toestemming aan particulieren.[109] In Brussel is het afsteken van vuurwerk met oudjaar verboden. In de Oudejaarsnacht hanteert de politie in beide grote steden een zero-tolerance-beleid. In tal van grote steden vinden professionele vuurwerkshows plaats die tienduizenden mensen trekken. Voor de Brusselse politie is het in brand steken van auto's een punt van zorg. Het is een 'traditie' die is overgewaaid uit Frankrijk. In de oudejaarsnacht is in de grote steden veel politie op de been. Angst voor terrorisme speelt sinds de aanslagen in Brussel (maart 2016) een grote rol bij massa-evenementen, maar dat geldt niet alleen voor de jaarwisseling.

Denemarken

In Denemarken hoort vuurwerk bij oud en nieuw. Zowel het zelf afsteken als het bijwonen van professionele shows zijn populair. Vuurwerk afsteken mag vier dagen lang: van 27 december tot en met 1 januari. Vuurwerk in de categorieën 1 en 2 zijn in de laatste twee weken van december te koop. Categorie 3 en 4 zijn voorbehouden aan professionals. Vuurwerk invoeren is voor particulieren verboden. In Denemarken (5,7 miljoen inwoners) wordt jaarlijks voor ongeveer 40 miljoen euro aan legaal vuurwerk verkocht.

Ieder jaar rapporteert de politie van Kopenhagen rond oud en nieuw drankmisbruik, vandalisme en ongevallen met vuurwerk. Net als in Nederland worden brievenbussen afgesloten om vandalisme te voorkomen. Sinds in 2014 drie doden vielen bij een ongeval met een zogeheten Chrysantenbom, is de discussie over particulier vuurwerk opgelaaid. Tijdens de jaarwisseling 2016-2017 belandden in totaal 267 mensen in het ziekenhuis met vuurwerkletsel.[110] De laatste twintig jaar is het aantal min of meer stabiel rond de 250 gewonde personen.[111] Een derde van de gewonden was jonger dan 15 jaar; de meeste ongevallen werden veroorzaakt door legaal gekocht vuurwerk.

Duitsland

Oudjaar is in Duitsland bij uitstek een uitgaansavond. In alle grote steden worden professionele vuurwerkshows, spektakels en muziekfeesten georganiseerd. Het zelf afsteken van consumentenvuurwerk mag alleen plaatsvinden tijdens de jaarwisseling; voor de rest van het jaar is een gemeentelijke vergunning nodig. De Duitse wet[112] verbiedt het afsteken van vuurwerk in de omgeving van kerken, ziekenhuizen, bejaardentehuizen en in de buurt van houten gebouwen of gebouwen met rieten daken. Duitse gemeenten bepalen zelf waar en wanneer vuurwerk met oudjaar mag worden afgestoken.

In 2016 gaven de 81 miljoen Duitsers ongeveer 120 miljoen euro aan consumentenvuurwerk uit. Consumentenvuurwerk ligt in Duitsland in de schappen van de supermarkt en is doorgaans goedkoper dan in Nederland. Consumentenvuurwerk is in Duitsland te koop tijdens de laatste drie dagen van het jaar. De rest van het jaar is een vergunning nodig. Licht vuurwerk (F1) is te koop voor personen vanaf 12 jaar.

109 Gazet van Antwerpen, 27 december 2016, website politie Antwerpen.
110 Overzicht van Odense University Hospital.
111 Odense University Hospital.
112 Sprengstoffgesetz en de Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Vuurwerk in categorie F2 mag alleen worden verkocht aan personen van 18 jaar en ouder. Vuurwerk in de categorie 3 en 4 is in Duitsland alleen toegestaan voor professioneel gebruik.

Het vuurwerktoerisme vanuit Nederland is een jaarlijks terugkerend fenomeen. Op 29 december 2016 stonden er lange files richting de Duitse winkelcentra aan de grens.[113] In Wyler, net over de grens bij Nijmegen, zijn meer dan tien verkooppunten en is de 'Vuurwerkstunthal' geheel op Nederlanders gericht.

De manier waarop men in Duitsland oud en nieuw viert, is geen onderwerp van publieke discussie. Op federaal niveau worden geen ongevalcijfers rond de jaarwisseling bijgehouden.[114] Begin januari 2017 ging de publieke discussie niet over de veiligheid rond de jaarwisseling, maar over de milieuvervuiling in de grote steden als gevolg van het afsteken van vuurwerk.[115] Geweld wordt niet als een structureel probleem gezien en de massa-aanranding bij het station in Keulen, tijdens de jaarwisseling 2015-2016, kwam als een complete verrassing. Tijdens de jaarwisseling 2016-2017 was in de grote steden zichtbaar veel meer politie op de been dan in de jaren daarvoor. Dat had niet alleen te maken met wat er in Keulen was gebeurd, maar ook met de aanslag op de Berlijnse Kerstmarkt op 19 december 2016, twee weken eerder, waarbij twaalf doden vielen. Sommige steden (Frankfurt, Wiesbaden) voerden voor het eerst alcohol- en veiligheidscontroles in. In de dagen na oud en nieuw melden verschillende Duitse media incidenten waarbij sprake was van geweld tegen hulpverleners.

Frankrijk

Vuurwerk in de categorieën F1 (vanaf 12 jaar), F2 en F3 (beide vanaf 18 jaar) is in Frankrijk het hele jaar te koop. Gemeenten hebben de bevoegdheid om het afsteken en de verkoop van vuurwerk te beperken of geheel aan banden te leggen 'als de omstandigheden dat noodzakelijk maken'. In veel gemeenten geldt met oud en nieuw een verbod in het centrum. In Frankrijk is 14 juli, de nationale feestdag, de dag waarop vuurwerk wordt afgestoken. De jaarwisseling wordt in Frankrijk voornamelijk gezien als een gelegenheid om uit te gaan en uitgebreid te eten met familie en vrienden. In de grote steden is een professionele vuurwerkshow rond middernacht het hoogtepunt van het feest. De festiviteiten in Parijs op de Avenue des Champs-Elysées, dan afgesloten voor verkeer, trekken jaarlijks een tot anderhalf miljoen mensen.

Met veel mensen op straat heeft de Franse politie in de grote steden in de oudejaarsnacht de handen vol aan problemen die horen bij massale evenementen: dronkenschap, vandalisme, (incidenteel) geweld tegen hulpverleners, en in brand gestoken auto's. Alcohol op straat is in het centrum van de meeste grote steden met oud en nieuw niet toegestaan. Ondanks dit verbod vormt dronkenschap en daaruit voortvloeiend vandalisme een groter probleem dan het afsteken van consumentenvuurwerk.

113 Verkeers Informatie Dienst.
114 De Deutsche Ophthalmogische Gesellschaft start dit jaar een landelijke registratie van oogletsel door vuurwerk.
115 *Feinstaub-Exzess durch Silvesterfeuerwerk*, in: Süddeutsche Zeitung, 2 januari 2017. Citaat: 'Rund 4000 Tonnen Feinstaub setzte das Silvesterfeuerwerk nach Schätzungen des Umweltbundesamtes frei, das entspricht 15 Prozent der Menge, die Autos und Lkw im ganzen Jahr erzeugen.'

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Verenigd Koninkrijk

Consumentenvuurwerk vormt in het Verenigd Koninkrijk niet een groot probleem rond de jaarwisseling. Het afsteken van vuurwerk op straat is verboden, ook met oud en nieuw. Consumentenvuurwerk hoort, vooral voor de Engelsen, meer bij Guy Fawkes Day in november.[116] Vuurwerk in de categorieën F1 tot en met F3 is te koop voor particulieren boven 18 jaar. Massale evenementen in de steden (in Londen zijn met oud en nieuw een half miljoen mensen op de been) brengen ordeproblemen met zich mee, maar die hebben doorgaans te maken met dronkenschap en 'gangvorming' en niet met vuurwerk. In kleine steden en op het platteland is het met oud en nieuw doorgaans rustig.[117] Sinds 2005, een jaar na het in werking treden van strenge wetgeving, worden statistieken over vuurwerkongelukken niet meer bijgehouden.

Vergeleken met de landen om ons heen is de viering van oud en nieuw in Nederland uniek: in geen ander land gaat deze viering gepaard met zoveel verstoringen van de openbare orde en met zoveel vuurwerkslachtoffers.

2.5 Percepties van jaarwisseling: rustig verlopen?

Tien jaar geleden verscheen een onderzoeksrapport over het verloop van de jaarwisseling onder de titel 'Hoezo rustig?'.[118] Toen brachten de onderzoekers in de titel van hun rapport hun verbazing tot uitdrukking over hoe de voorvallen van geweld, vernieling en ongelukken rond de jaarwisseling toch vrij algemeen werden afgedaan als 'relatief rustig'. Sindsdien lijkt bij woordvoerders van gemeenten en politie en in de media (zie onderstaande citaten) weinig veranderd.

De jaarwisseling is op de meeste plaatsen in Nederland zonder al te veel narigheid verlopen. Wel vielen er twee doden.[119]

Jaarwisseling rustig verlopen, Rijswijkse politie in gedachten bij zwaar gewonde Haagse collega.[120]

De viering van oud en nieuw is in Oost-Groningen relatief rustig verlopen. Er waren wel wat meer meldingen dan anders over vuurwerkoverlast.[121]

116 De jaarlijkse herdenking van het feit dat in 1605 een katholiek complot (het zogeheten 'Gunpowder Plot') werd verijdeld om het parlement op te blazen. Om te vieren dat de protestante koning James I overleefde, worden in de nacht van 5 november al eeuwenlang vuren ontstoken en stropoppen verbrand.
117 http://saferfireworks.com/statistics/gb/index.htm
118 Politieacademie, *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, 2007.
119 Telegraaf, *Jaarwisseling relatief rustig verlopen*, 1 januari 2016.
120 Rijswijks Dagblad, 1 januari 2017.
121 Dagblad van het Noorden, *Jaarwisseling Oost-Groningen: Meer overlast, minder schade*, 1 januari 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

In de noordelijke en oostelijke provincies was het vannacht relatief rustig. Er zijn tijdens de oudejaarsnacht veertig mensen gearresteerd. Ze werden opgepakt voor uiteenlopende zaken als brandstichting, vernieling en belediging.[122]

Het lijkt een relatief rustige oud en nieuw in de provincie Utrecht vergeleken met vorig jaar. Wel waren er opnieuw veel autobranden en werden hulpverleners weer mikpunt van geweld.[123]

De jaarwisseling is in de regio Rijnmond rustig verlopen, volgens politie en brandweer. In de regio Rijnmond zijn door de politie 131 arrestaties verricht voor mishandeling, vernieling, belediging of het in bezit hebben van illegaal vuurwerk. Dat is minder dan vorig jaar. Toen werden bijna 200 gearresteerd. De politie Zuid-Holland-Zuid pakte 32 mensen op en sprak van een goede sfeer.[124]

Een citaat uit een Vlaamse krant geeft een andere waardering:
In Nederland was het net als de vorige jaren erg onrustig op oudejaarsavond. Op verschillende plekken zijn hulpverleners bekogeld met vuurwerk. De brandweer moest talloze keren uitrukken voor branden. In Haarlem is vrijdagochtend één persoon bij een steekpartij om het leven gekomen, meerdere mensen raakten gewond.[125]

Ook uit gemeentelijke evaluaties van de jaarwisseling blijkt dat oud en nieuw wordt omschreven als 'over het algemeen rustig gebleven enkele 'uitschieters' daargelaten'. Vaak wordt het verloop ook als *relatief* rustig bestempeld: vanuit de gedachte dat het eigenlijk andere jaren erger was, viel het nu mee. Wat daarbij ook meespeelt is dat handhavers van de openbare orde vooraf al rekening houden met een bepaalde omvang van geweld en incidenten, in vergelijking waarmee het achteraf is meegevallen. De vraag is dus in feite wat het referentiepunt is: de wetenschap dat iedere jaarwisseling de orde wordt verstoord of een wenselijke situatie waarin de jaarwisseling zonder grote incidenten verloopt.

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek medio 2017 een enquête gehouden onder alle Nederlandse gemeenten. Een van de onderwerpen daarin betrof de aard en omvang van de problemen die gemeenten rond oud en nieuw ervaren. Wat daarbij opvalt is de grote variatie in probleemperceptie. Van de 143 gemeenten die reageerden, stellen acht kleine en middelgrote gemeenten geen enkel probleem te ervaren rond de jaarwisseling. In andere gemeenten leven wel zorgen, waarbij de omvang van die zorgen varieert van 'het valt mee' tot 'het loopt de spuigaten uit'. De problemen waarvan de gemeenten zelf aangeven dat ze belangrijk zijn, betreffen enerzijds vernieling/vandalisme en anderzijds vuurwerkincidenten. Bij deze laatste categorie gaat het om de geluidsoverlast en gevoelens van onveiligheid door het afsteken van vuurwerk in de dagen voorafgaand aan oudjaar. Ook het illegale vuurwerk noemen gemeenten als probleem.

122 Algemeen Dagblad, *Noorden en oosten hadden rustige jaarwisseling*, 1 januari 2017.
123 RTV Utrecht, *Oud en Nieuw: feest, brand en geweld tegen hulpverleners*, 1 januari 2017.
124 RTV Rijnmond, *Jaarwisseling relatief rustig verlopen*, 1 januari 2012.
125 De Morgen, *Woelige nieuwjaarsnacht in Nederland: hulpdiensten bekogeld met vuurwerk*, 1 januari 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Ophef rond Project X

'Project X Haren ontaardde op 21 september 2012 in rellen. Iets wat begon als een "feestje" eindigde met gewonden, een totale schade van bijna een miljoen euro, plunderingen, geweld tegen politiemedewerkers en een forse inbreuk op het veiligheidsgevoel van de bewoners van de gemeente.'[126] De maatschappelijke en politieke commotie over de rellen in Haren leidde tot het instellen van een speciale onderzoekscommissie. De gebeurtenis beheerste dagenlang de landelijke nieuwsmedia. Politieke consequenties bleven niet uit: na publicatie van het rapport trad de burgemeester van Haren af.

De hevige reacties op deze gebeurtenis, die weliswaar lokaal ontwrichtend werkte, contrasteren sterk met de doorgaans lauwe reacties na elke jaarwisseling waarbij in het hele land een veelvoud aan slachtoffers en schadegevallen valt te betreuren.

Voor- en tegenstanders vuurwerk

De laatste jaren is op initiatief van een aantal oogartsen een tegengeluid te horen. Ook andere medische beroepsgroepen, maatschappelijke organisaties, circa 50.000 particulieren en enkele politieke partijen hebben zich bij dit initiatief aangesloten.[127] Onder de naam 'Landelijk Vuurwerkmanifest' maken zij zich sterk voor een algeheel verbod op vuurwerk. Overigens zijn er in Nederland ook veel mensen en partijen die daar juist geen voorstander van zijn. TNS Nipo heeft de afgelopen tien jaar drie keer (in 2008, 2012 en 2016) gepeild hoe Nederlanders aankijken tegen het zelf afsteken van vuurwerk.[128] De conclusie over deze drie peilingen luidt:

'Hoewel de helft van de Nederlanders negatief is over het afsteken van vuurwerk, twee derde nooit afsteekt en menigeen het met overlast, schade en letsel associeert, is de andere kant van de medaille dat de (andere) helft positief is en men dikwijls vuurwerk eenvoudigweg een (vreugdevolle) 'traditie' vindt.'[129]

Uit de genoemde peilingen blijkt dat er wel regionale verschillen in draagvlak bestaan. Zo staat in de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel een kleine meerderheid (53 procent) van de inwoners positief tegenover vuurwerk, terwijl in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de inwoners in meerderheid juist negatief zijn over vuurwerk (60 procent van de inwoners).[130]

126 Commissie 'project X' Haren, Hoofdrapport '*Twee werelden: You Only Live Once*', 8 maart 2013.
127 www.vuurwerkmanifest.nl Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
128 TNS Nipo, *Vuurwerk – discussie in beweging*, mei 2016. In opdracht van het Ministerie van IenM.
129 Idem 128. In dit rapport is de volgende vraag gesteld: "Wat is uw houding ten opzichte van het afsteken van vuurwerk met Oud en Nieuw?"
130 Overigens kan binnen gemeenten ook sprake zijn van verschillen in draagvlak.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Er leven zeer uiteenlopende percepties van de oudejaarsproblematiek. Deze verschillen zijn deels te verklaren uit het feit dat de aard en omvang van de problemen feitelijk verschillen van plaats tot plaats.

Overheden en Nederlandse media schetsen veelal het beeld van een 'relatief rustig' verloop van de viering van oud en nieuw. De wetenschap dat iedere jaarwisseling opnieuw de openbare orde op grote schaal wordt verstoord, lijkt aan de basis te liggen van deze perceptie.

De meningen over het afsteken van consumentenvuurwerk door particulieren lopen sterk uiteen. Op dit punt bestaan ook regionale verschillen in opvattingen.

2.6 Conclusies

In delen van het land verloopt oud en nieuw vooral vreugdevol en zonder incidenten. Tegelijk zijn er tijdens de jaarwisseling in het hele land veiligheidsproblemen van een aard en omvang die zich de rest van het jaar niet voordoen. Deze lijken een geaccepteerd onderdeel te zijn van de viering van oud en nieuw. Vaak wordt geconcludeerd dat de jaarwisseling 'relatief rustig' is verlopen. Die conclusie valt niet te rijmen met de feiten. Elk jaar raken honderden mensen gewond, is er gemiddeld een dodelijk slachtoffer en doen zich duizenden incidenten voor. De viering van oud en nieuw is op veel plaatsen in Nederland het onveiligste feest van het jaar. Het verwondert de Raad dat zoveel ellende in kort tijdsbestek door veel partijen met een zekere gelatenheid wordt geaccepteerd. Op geen andere dag in het jaar ontstaan zoveel letsels en vinden zoveel verstoringen van de openbare orde plaats in de vorm van vernielingen, brandstichtingen en geweldplegingen. Het lijkt erop dat (lokale) autoriteiten deze problemen vooraf incalculeren en als het ware gewend zijn geraakt aan een bepaald niveau van onveiligheid.

Vuurwerk vormt een centraal probleem bij de viering van de jaarwisseling, zo blijkt uit de probleemanalyse. Consumentenvuurwerk vormt per definitie een risico voor de veiligheid; in het bijzonder het siervuurwerk zorgt voor veel letsel. Daarnaast vormen de omstandigheden (veel mensen op straat, winters weer, donker en dichte bebouwing) in combinatie met risicovol gedrag van afstekers (onder invloed van alcohol en andere drogerende middelen en groepsdruk om risico's te nemen) een gevaarlijke combinatie die zorgt voor een grote mate van onveiligheid voor burgers en hulpverleners op straat. De onveiligheid wordt verder versterkt door illegaal (knal)vuurwerk dat in ruime mate voorhanden is. De sterk toegenomen explosieve kracht van het illegale vuurwerk zorgt voor veel letsel, vernielingen en geluidsoverlast. Ook het legale knalvuurwerk zorgt voor overlast en gevoelens van onveiligheid.

Hulpverleningsinstanties (brandweer, ambulancezorg) zien geweld tegen hulpverleners niet als een specifiek probleem rond de jaarwisseling. Registraties laten ook geen verontrustend beeld zien in de mate waarin hulpverleners geconfronteerd worden met geweld rond de jaarwisseling. Wel worden vooral medewerkers van de politie bij hun

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

werkzaamheden op straat met de risico's van vuurwerk geconfronteerd. Het illegale vuurwerk vormt de laatste jaren een reële bedreiging van hun veiligheid en belemmert hen in de uitoefening van hun functie doordat zij zich niet kunnen beschermen tegen de explosieve kracht ervan.

Hoofdstuk 3 gaat in op de mogelijkheden en de belemmeringen om de hier geschetste problematiek aan te pakken.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

3 AANPAK JAARWISSELINGSPROBLEMATIEK

Het op grote schaal afsteken van vuurwerk en de omvangrijke verstoringen van de openbare orde rond de jaarwisseling, leiden ieder jaar tot veel letsel, schade en overlast. Kenmerkend daarbij is de hardnekkigheid van de problematiek zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Kennelijk is het met de huidige aanpak niet gelukt om oud en nieuw substantieel veiliger te maken.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in een brede reeks van maatregelen die worden getroffen ter beheersing van de veiligheidsrisico's van vuurwerk en verstoringen van de openbare orde. Tevens wordt ingegaan op (de kennis van de betrokken partijen over) het effect van deze maatregelen. We gaan daarbij in op:

- Maatregelen ter bestrijding van illegaal vuurwerk (paragraaf 3.1);
- Maatregelen ten aanzien van de kwaliteit en het gebruik van legaal consumentenvuurwerk (paragraaf 3.2);
- Maatregelen gericht op het voorkomen en beperken van verstoringen van de openbare orde (paragraaf 3.3).

3.1 Illegaal vuurwerk

Bij de aanpak van illegaal vuurwerk zijn verschillende overheidsinstellingen betrokken. Een belangrijke rol ten aanzien van de regelgeving en prioriteitstelling bij dit onderwerp is weggelegd voor de Ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ)[131] en van Infrastructuur en Milieu (IenM)[132]. Bij de opsporing en vervolging zijn met name het Openbaar Ministerie (OM), de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD) en de Nationale Politie betrokken.

Al deze partijen zien grote risico's in de beschikbaarheid van illegaal vuurwerk voor de consument. Het vormt in Nederland een bedreiging voor de veiligheid, niet alleen tijdens de jaarwisseling maar ook op andere momenten in het jaar. Het vormt zowel een risico voor burgers als voor mensen met een publieke taak. Met name de medewerkers van politie, die er juist zijn om de orde en veiligheid te bewaken, worden bedreigd met dit type vuurwerk en staan dan machteloos.

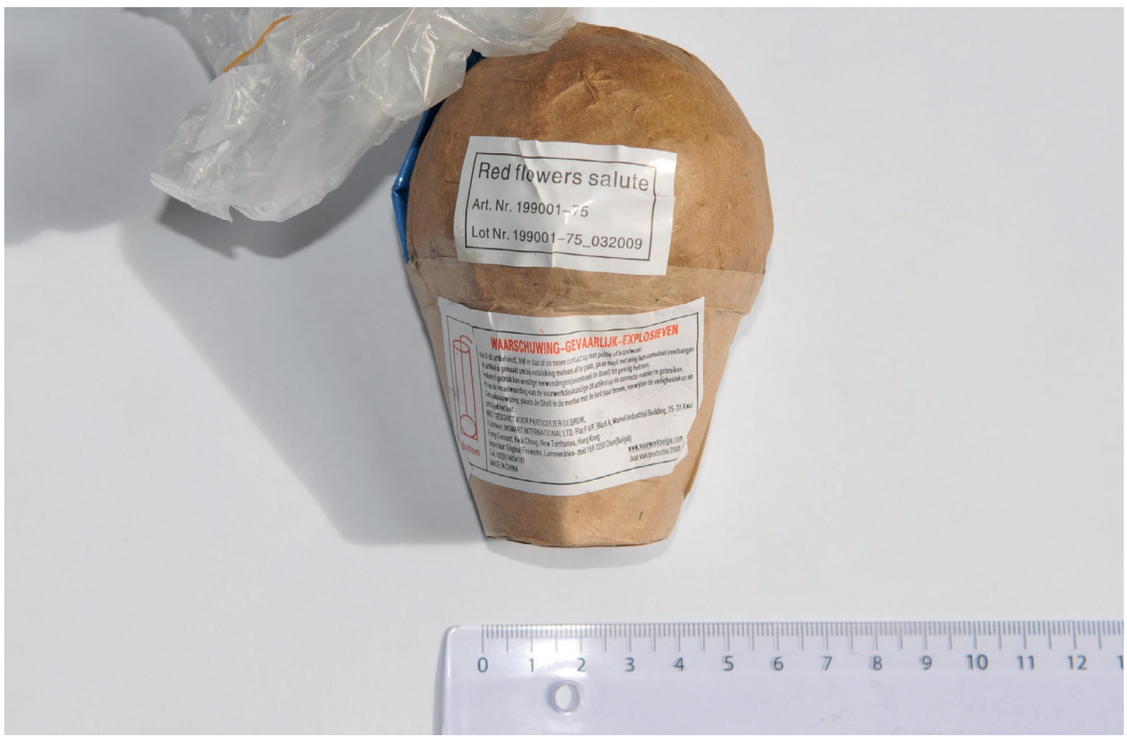
131 Met ingang van oktober 2017 het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).
132 Met ingang van oktober 2017 het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De productie van en handel in vuurwerk kent een sterk internationaal karakter en de Europese regelgeving speelt een belangrijke rol bij de regulering ervan op nationaal niveau. In de onderstaande paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de Nederlandse initiatieven tot aanpassing van de relevante Europese regelgeving en op de maatregelen die voornamelijk binnen Nederland worden getroffen die onder andere gericht zijn op internationale samenwerking bij de opsporing.

3.1.1 Nederlandse inspanningen gericht op aanpassen Europese regelgeving

Veel – al dan niet legaal geproduceerd – zwaar vuurwerk uit de categorie F4 (professioneel vuurwerk) komt in handen van de consument terecht. Dit is in strijd met de Pyrorichtlijn. Het betreft hoofdzakelijk *flash bangers*, *signal rockets* en *shells* met een grote explosieve kracht.



Figuur 17: Drie inch shell. (Foto: TNO)

Met name de *flash banger* wordt slechts beperkt in professionele vuurwerkshows gebruikt omdat het geen visuele effecten heeft en omdat het moment waarop het vuurwerk ontsteekt, lastig is te timen. Het is met name dit knalvuurwerk dat in Nederland voor veel overlast en onveiligheid zorgt.[133] In de Kamerbrieven waarin de jaarwisseling wordt geëvalueerd, heeft de minister van VenJ de afgelopen jaren steeds aangekondigd dat er een sterkere inspanning geleverd zal worden om het probleem van dit illegale vuurwerk aan te pakken.[134] De rijksoverheid streeft er enerzijds naar om de productie van dit vuurwerk aan banden te leggen en anderzijds om te voorkomen dat het vuurwerk op illegale wijze zijn weg van de producent naar de consument kan vinden.

133 Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 2.
134 Zie bijlage I voor een overzicht van toezeggingen in de periode 2010-2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De Pyrorichtlijn levert een onbedoelde bijdrage aan de ruime beschikbaarheid van illegaal vuurwerk in Nederland. Een belangrijke doelstelling van deze richtlijn is namelijk het bevorderen van het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen. Gegeven het vrije handelsprincipe binnen de Europese Unie kan Nederland de invoer, handel, transport en opslag van categorie F4-vuurwerk in Nederland niet eenzijdig inperken of verbieden. Dit heeft als neveneffect dat de richtlijn de illegale handel in dit vuurwerk binnen de Europese Unie vergemakkelijkt en daarmee de beschikbaarheid ervan voor consumenten vergroot.[135] Daarnaast bestaat er geen wettelijke bovengrens voor de hoeveelheid (legaal) geproduceerde artikelen, en er is geen wettelijke begrenzing gesteld aan de explosieve kracht van dit vuurwerk. Dit is, volgens de bij de opsporing van dit type vuurwerk betrokken partijen, een belangrijke oorzaak van de onbeheersbaarheid en de ernst van het probleem.

Nederland heeft deze problematiek in 2011 bij de Europese Commissie kenbaar gemaakt.[136] Er zijn verschillende voorstellen gedaan om de ruime beschikbaarheid en de kracht van het illegale vuurwerk aan te pakken. Bijvoorbeeld een voorstel voor een Europees vergunningensysteem voor de afzet en het gebruik van F4-vuurwerk en het voorstel om het toegestane vuurwerk in de categorie F4 te beperken tot producten die daadwerkelijk door professionals worden gebruikt.[137] Deze voorstellen hebben destijds niet tot de beoogde aanpassing van de richtlijn geleid.

Op diverse punten bestaat onvoldoende draagvlak in de andere lidstaten, ook omdat de overlast van illegaal vuurwerk vooral een Nederlands probleem betreft. Nederland beschikt daarnaast in tegenstelling tot andere lidstaten over relatief veel kennis over de problemen met en handel in illegaal vuurwerk. Betrokkenen bij het ontplooien van deze initiatieven geven aan dat met name de landen die F4 vuurwerk produceren hier destijds niet warm voor liepen.[138] Er is echter – mede door aanhoudende inspanningen vanuit Nederland en doordat problemen met dit vuurwerk zich inmiddels ook in andere landen voordoen (Duitsland en Oostenrijk[139]) – op Europees niveau geleidelijk aan wel enige beweging in de aanpak van de illegale handel in vuurwerk te zien, zoals blijkt uit de volgende initiatieven.

Traceerbaarheid vuurwerk

In 2014 is een uitvoeringsrichtlijn verschenen op basis waarvan de lidstaten een traceerbaarheidssysteem voor vuurwerk moesten invoeren.[140] Deze richtlijn is inmiddels in alle lidstaten geïmplementeerd – in Nederland in het Vuurwerkbesluit – en in de EU van kracht. De richtlijn beoogt identificatie van pyrotechnische artikelen en fabrikanten gedurende alle stadia van de toeleveringsketen te garanderen.

135 Biezeveld, G.A., *Illegaal vuurwerk: biedt Pyrorichtlijn uitzicht op oplossing?*, TO, juni 2010, nr. 2.
136 Working Group Pyrotechnic Articles.
137 Zie de non-paper van Nederland: *A solution to the problem of private persons' ability to obtain high-risk category 4 fireworks by amending Directive 2007/23/EC*, aan de orde bij de Working Group Pyrotechnic Articles van 10 juni 2011.
138 Het gaat dan om Spanje en Italië, maar ook bijvoorbeeld Duitsland was geen voorstander van de voorgestelde aanpassingen van de Pyrorichtlijn.
139 In 2015 was er in Oostenrijk een dodelijk ongeval toen daar een fabriek ontplofte waar illegaal vuurwerk werd geproduceerd.
140 Uitvoeringsrichtlijn 2014/58/EU van 16 april 2014 van de Commissie betreffende het opzetten van een traceerbaarheidssysteem voor pyrotechnische artikelen overeenkomstig Richtlijn 2007/23/EG (PbEU L115).

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De instantie die is belast met de conformiteitbeoordelingen verstrekt daartoe aan fabrikanten registratienummers die gekoppeld worden aan pyrotechnische artikelen. Daarvan houdt zij een register bij. Fabrikanten en importeurs zijn vervolgens verplicht om de gegevens bij te houden van de pyrotechnische artikelen die zij op de markt brengen. Op verzoek moeten zij die informatie delen met de bevoegde autoriteiten. Doordat meer zicht ontstaat op de handelsstroom van professioneel vuurwerk, hoopt men de illegale handel daarin te bemoeilijken. De regeling is sinds 2014 van kracht en het effect van dit systeem is nog onbekend. De werking van dit systeem zal zich overigens hooguit beperken tot meer zicht op de productie van en de handel in vuurwerk dat op legale wijze wordt geproduceerd. Het biedt geen inzicht in de illegale productie van en handelsstromen in professioneel vuurwerk. In de strafdossiers gaat het volgens het OM overigens nauwelijks over illegaal geproduceerd vuurwerk. Dit kan betekenen dat dergelijk vuurwerk minder vaak voorhanden is of dat het minder wordt opgespoord.

Vuurwerkpaspoort
Een in 2017 aanhangig voorstel om op andere wijze de stroom professioneel vuurwerk naar de consument te beperken, is de introductie van een vuurwerkpaspoort. Dat paspoort wordt in het voorstel slechts verstrekt aan 'personen met gespecialiseerde kennis' (professionals) en het professionele vuurwerk mag dan alleen aan houders van een vuurwerkpaspoort worden verkocht. De producent, importeur of distributeur controleert bij de verkoop van professioneel vuurwerk op het bezit van een vuurwerkpaspoort en maakt daarvan een kopie voor zijn administratie. Hoewel dit idee al in 2012 door Nederland naar voren is gebracht, is het pas medio 2017 weer door de Europese Commissie op de agenda gezet.

De opsporingsdienst van de ILT is positief over dit instrument. De Onderzoeksraad plaatst daarbij de kanttekening dat het vuurwerkpaspoort niet veel verbetering zal brengen als lidstaten personen te eenvoudig als 'persoon met gespecialiseerde kennis' (een professional) zouden aanwijzen of als zij achter zouden blijven in de handhaving. Of er voldoende draagvlak voor dit voorstel te vinden is en wat bij een eventuele implementatie de daadwerkelijke effecten ervan zullen zijn, zal afgewacht moeten worden.

Maximering hoeveelheid flitspoeder
Een initiatief op Europees niveau ten aanzien van *flash bangers* (en ander professioneel vuurwerk) is om het veiligheidsrisico dat daarvan uitgaat te beperken. De hoeveelheid van de explosieve stof (flitspoeder) in dit knalvuurwerk – en daarmee de explosieve kracht ervan – is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. In Europees overleg over de NEN-normen voor vuurwerk van september 2017 in Berlijn is een voorstel ingebracht om de hoeveelheid flitspoeder in vuurwerk van de categorie F4 aanzienlijk te beperken. Ook voor dit voorstel geldt dat nog bezien moet worden of er voldoende draagvlak voor is en wat bij een eventuele implementatie de daadwerkelijke effecten ervan zullen zijn.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Nederland heeft op Europees niveau de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid om Europese regelgeving aan te passen. Deze initiatieven richten zich op het voorkomen dat professioneel vuurwerk illegaal in handen van de consument terechtkomt en op het inperken van de productie en kracht van dit vuurwerk.

Er bestaat op onderdelen (nog) onvoldoende draagvlak bij andere lidstaten om tot de door Nederland gewenste aanpassingen van de regelgeving te komen. Daar is verschil van inzicht in en verschil in omvang van de problematiek debet aan.

De verschillende initiatieven die momenteel op EU-niveau worden verkend, zullen alleen een effect sorteren ten aanzien van legale producenten van professioneel vuurwerk. Van het illegale (knal)vuurwerk is echter juist bekend dat er ook een omvangrijke illegale productie en handel in plaatsvindt. Die problemen worden met de huidige voorstellen niet ondervangen.

3.1.2 Nationale maatregelen om de illegale handel te beperken

Opsporing
De Nationale Politie en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD) houden zich bezig met de opsporing van illegaal vuurwerk. Dit gebeurt onder leiding van (het Functioneel Parket van) het Openbaar Ministerie. Dat is belast met het vervolgen van strafbare feiten op het gebied van de vuurwerkregelgeving, onder de supervisie van de Milieukamer.[141] Bovengenoemde organisaties typeren de risicobeheersing door middel van opsporing en vervolging van illegaal vuurwerk als 'dweilen met de kraan open'. Dit houdt volgens hen verband met de grote toestroom van illegaal vuurwerk naar Nederland.

Illegaal vuurwerk komt op verschillende manieren in handen van particulieren terecht. Deels zijn het de consumenten die zelf het professionele vuurwerk in het buitenland aanschaffen (zoals op markten en beurzen in landen als Polen en Tsjechië). Ook is er sprake van straathandel[142] maar vaker zitten er criminele organisaties in het buitenland achter de illegale verkoop van professioneel vuurwerk aan de consument. Deze bieden het vuurwerk in toenemende mate via websites te koop aan en versturen het vervolgens naar Nederland.

Het opsporingsonderzoek dat in Nederland plaatsvindt, biedt verschillende mogelijkheden om het probleem van illegaal vuurwerk in Nederland aan te pakken. Zo heeft, indien bij een verdachte een illegaal vuurwerkproduct wordt aangetroffen, de politie-eenheid in wiens gebied dit speelt de mogelijkheid om nader onderzoek te doen naar de herkomst van het vuurwerk.

141 Vuurwerkregelgeving maakt onderdeel uit van het milieurecht. De aansturing van de opsporing en de vervolging van milieudelicten is sinds 2005 belegd bij het Functioneel Parket.
142 Zo zijn bij de politie gevallen bekend waarbij professioneel vuurwerk op schoolpleinen wordt aangeboden.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Een ander aanknopingspunt voor de opsporing biedt het werk van het Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk (COV).[143] Dit team maakt inventarisaties van al het in Nederland in beslag genomen illegale vuurwerk. Door het in kaart brengen van de meest voorkomende en/of gevaarlijkste illegale vuurwerkproducten op de Nederlandse markt (een top tien) die in een bepaalde periode zijn aangetroffen, kan gericht opsporingsonderzoek plaatsvinden naar de herkomst daarvan. De producten zelf zetten de opsporingsinstanties op het spoor van producenten en importeurs. Middels rechtshulpverzoeken kan vervolgens in de landen waar de producenten gevestigd zijn informatie worden opgevraagd, zoals de verkoopadministratie.[144] Op die manier proberen de opsporingsinstanties de belangrijkste producenten of importeurs die het vuurwerk in Nederland op de markt brengen in beeld te krijgen. Deze wijze van opsporing vereist echter een analyse van het in beslag genomen vuurwerk en daarvoor is niet steeds de benodigde capaciteit beschikbaar.[145] Het blijkt daarbij bijzonder lastig om in andere landen in beeld te krijgen welke organisaties er achter de illegale handel zitten.

Werkgroepen en plannen van aanpak
De afgelopen jaren heeft de handel in illegaal vuurwerk in Nederland meer aandacht gekregen van politie en het Openbaar Ministerie. Zo leidde de negatieve maatschappelijke impact van illegaal vuurwerk tijdens de jaarwisseling van 2012-2013 in 2013 tot een besluit van de Milieukamer om een werkgroep vuurwerk in te stellen. Deze bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van het OM, de ILT-IOD en de Nationale Politie. De werkgroep heeft de opdracht zich met name te concentreren op het signaleren van problemen en alternatieve interventiemogelijkheden in de keten, gericht op het terugdringen van de beschikbaarheid van illegaal vuurwerk voor de consument.[146] De werkgroep adviseert ook in het voortraject van strafrechtelijke onderzoeken.

Verder kondigde de minister van VenJ in 2014 een aanpak van zwaar illegaal vuurwerk aan als onderdeel van een brede aanpak van de vuurwerkproblematiek in Nederland.[147] Dit plan van aanpak beoogde een impuls te geven aan de opsporing en vervolging. In 2017 verscheen een tweede plan van aanpak met een focus op de aanpak van de handel via internet. Beide plannen worden hieronder nader toegelicht.

De werkgroep vuurwerk signaleerde in 2014 dat de *intelligence*[148] rondom het thema vuurwerk nog problematisch was omdat de informatie van de verschillende partners nog niet goed deelbaar of betrouwbaar is. Ook wees zij op de problemen in de opsporing van het illegale vuurwerk dat via internet verkrijgbaar is. Vóór de opkomst van

143 Dit is een landelijk team met een vaste kern uit de eenheid Zeeland-West-Brabant met assistentie uit de andere politie-eenheden. Hun primaire taak is het efficiënt opmaken van processen-verbaal ten aanzien van inbeslaggenomen vuurwerk. Het COV levert vanuit haar specifieke deskundigheid een belangrijke bijdrage aan veilig werken bij het aantreffen van vuurwerk.
144 Zoals facturen, vrachtbrieven en financiële boekhouding.
145 Zo was het vaststellen van de top tien dit jaar in de zomer nog niet afgerond, terwijl dat idealiter in het voorjaar gebeurt.
146 Dit is opgenomen in het *plan van aanpak tegengaan illegaliteit vuurwerkhandel* van het OM.
147 Zie bijlage I, onder 2014.
148 Politieacademie, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, 2017, p.22: 'het verzamelen en analyseren van informatie en kennis om op basis van overzicht, inzicht en vooruitzicht beslissingen te nemen over de aanpak van veiligheidsproblemen.'

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

internethandel was de import beter beheersbaar doordat deze vooral via havens (grotere partijen) of via particuliere invoer (kleine partijen uit omringende landen) verliep met bekende leveranciers. Internet biedt echter een relatief anoniem en laagdrempelig platform van vraag en aanbod waar aanbieders moeilijk te traceren zijn.

Hoewel de aanpak van illegaal vuurwerk de afgelopen jaren meer prioriteit heeft gekregen, bleef de opsporingscapaciteit relatief beperkt. Het plan van aanpak dat in 2014 is opgesteld, laat zien dat binnen enkele politie-eenheden wel onderzoek naar illegale handel via internet plaatsvond, maar dat dit gebeurde op basis van casusonderzoek. Van een structurele, landelijke monitoring op het internet naar illegale handel in zwaar explosief vuurwerk en de ontmoediging daarvan was tot dan toe geen sprake.

Daarin lijkt nu echter verandering te komen. In 2016 onderkende de Milieukamer het belang van een landelijke regierol van het OM en de Nationale Politie op dit onderwerp. De werkgroep vuurwerk heeft vervolgens op verzoek van de Milieukamer een plan voor de aanpak van de illegale vuurwerkhandel via internet opgesteld, inclusief de daarvoor benodigde capaciteit. Deze aanpak biedt eveneens meer ruimte voor *intelligence*. Dit tweede plan van aanpak is in 2017 goedgekeurd en wordt inmiddels in de praktijk gebracht.[149] In het plan is er naast repressie ook veel aandacht voor preventie, bijvoorbeeld door verkopers en potentiële kopers te ontmoedigen. De aanpak van de internethandel richt zich voornamelijk op Nederlandse sites die makkelijk benaderd kunnen worden. Daarbij gaat het onder meer om het verstoren van vraag en aanbod.[150]

Naast het versterken van de opsporing, waarbij de aandacht en capaciteit wordt geborgd, komt er volgens het plan ruimte voor andere interventies dan de bestaande aanpak bood. De duur van het project is vooralsnog vastgesteld op een jaar. Over de effectiviteit ervan kunnen derhalve nog geen uitspraken worden gedaan.

Overige ontwikkelingen
De minister van VenJ kondigde in juni 2017 aan om wederom met diverse partijen te bezien welke extra maatregelen genomen kunnen worden met het oog op:
- de aanpak van bestellingen via internet en pakketservice;
- afspraken met productie- en transitlanden om export naar Nederland tegen te gaan.

In september 2017 heeft hij de Tweede Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken op dit punt. Verder gaf hij aan het onderhavige onderzoek van de Onderzoeksraad af te willen wachten om op grond daarvan verdere maatregelen te bespreken over onder meer het verminderen van het geweld tijdens de jaarwisseling.[151]

Knelpunten bij de grensoverschrijdende samenwerking in de opsporing
Hoewel de opsporing van illegaal vuurwerk en de strafrechtelijke vervolging primair nationale – en geen Europese – aangelegenheden zijn, spelen veel internationale aspecten een belemmerende rol. De grensoverschrijdende samenwerking in

149 Bron: Openbaar Ministerie.
150 Op de exacte details kan niet worden ingegaan omdat het lopend opsporingsonderzoek betreft.
151 *Kamerstukken II* 2016/17, 28 684, nrs. 504 en 510.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

opsporingsonderzoek is voor de medewerkers in de politie-eenheden geen dagelijkse praktijk. Bij de opsporing ondervindt men taalbarrières, zijn soms de banden met opsporingsinstanties in andere landen niet sterk of heeft vuurwerkproblematiek daar geen prioriteit. Rechtshulpverzoeken die Nederland indient, kunnen verder tijdrovend zijn (met vaak een duur van twee tot zes maanden) en vragen in sommige gevallen om diplomatieke hulp. Voor opsporing en vervolging is verder kennis nodig van de werkwijzen in andere landen en van de informatiebehoefte van politie en justitie ten behoeve van de bewijsvoering. Die kennis is niet altijd aanwezig bij de opsporingsinstanties. Dat informatie snel verouderd raakt door de tijdrovende internationale samenwerkingsprocedures, speelt de politie en het OM ook parten bij het opsporen en strafrechtelijk vervolgen van verdachten.

Een ander probleem dat zich in de opsporingspraktijk voordoet, is dat het niet altijd mogelijk is om met rechtshulpverzoeken te werken. Deze lenen zich alleen voor grensoverschrijdend opsporingsonderzoek dat zich richt op gedragingen die in beide lidstaten strafbaar zijn. In enkele lidstaten is de verkoop van professioneel vuurwerk aan de consument gesanctioneerd in het administratieve recht en daarmee valt de gedraging niet onder het strafrecht. Op dat laatste punt beoogt Nederland in Europa verandering aan te brengen middels een voorstel tot aanpassing van de Pyrorichtlijn. Deze aanpassing zou alle lidstaten verplichten om deze overtreding strafrechtelijk te sanctioneren.

Nederland is bij de grensoverschrijdende opsporing al met al erg afhankelijk van de medewerking van andere landen. Niet alleen het proces vergt veel tijd en capaciteit. Om de medewerking van andere staten te bevorderen moet veel geïnvesteerd worden in duurzame relaties ten behoeve van de samenwerking.[152]

De grensoverschrijdendheid van de handel bemoeilijkt het zicht op de handelsstromen. Met de nieuwe aanpak in het plan van 2017 proberen OM en politie daar meer inzicht in te krijgen. Ook de Europese Commissie levert hieraan een bijdrage met de aankondiging van een onderzoek naar de illegale handel in de *flash bangers*, die zoals gezegd grotendeels illegaal in handen van de consument terechtkomen.[153]

Overige opsporingsinspanningen
In de handel via internet spelen koeriersdiensten een belangrijke rol. Particulieren kopen illegaal vuurwerk vaak via internet en krijgen dit als postpakket thuis afgeleverd. De pakketvervoerders vervoeren de vele vuurwerkpakketten die via internet op illegale wijze worden verhandeld. Dit levert niet alleen risico's op voor de werknemers van deze bedrijven, maar ook voor medeweggebruikers. De ILT richt de aanpak van illegaal vuurwerk sinds 2012 ook op het verkrijgen van medewerking van deze bedrijven. Zij vraagt de koeriersdiensten verdachte pakketten op te sporen en bij het aantreffen van

152 Het kan ook gaan om de medewerking van die lidstaten aan de vervolging of uitlevering van hun eigen onderdanen die in Nederland misdrijven begaan.
153 Het onderzoek is een vervolg op een eerder gepubliceerd rapport van de Europese Commissie over de legale productie, import en gebruik van *flash bangers*. (Europese Commissie, F4 *Flash bangers in EU Member States*, 2016). Dit onderzoek wijst op het bestaan van een illegale handel in *flash bangers* waarvan een aanzienlijk deel plaatsvindt in Oost-Europese lidstaten. Een van de constateringen in het rapport luidt verder dat de online aanschaf en het bezorgen per post ervan, de belangrijkste route van de illegale handel in *flash bangers* is.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

vuurwerk melding te maken bij de ILT.[154] De aanpak van de ILT is erop gericht om de koeriersdiensten aan te moedigen hun systemen in te richten op een efficiënte en effectieve aanpak om illegaal vuurwerk op te sporen. Ook wordt hen gevraagd om bijvoorbeeld zwarte lijsten te maken van verzenders en ontvangers en om verdachte pakketten uit de goederenstroom te halen.[155] ILT voert soms ook zelf controles uit bij koeriersdiensten gericht op het traceren van zwaar, illegaal vuurwerk.[156] Deze controles zijn volgens de ILT doeltreffend, maar vinden nog niet op grote schaal plaats vanwege de tijd die het kost om alle pakketten te controleren.

De opsporingsdiensten onderzoeken wat de (juridische) mogelijkheden zijn om koeriersdiensten te bewegen zelf controles uit te voeren. Van grenscontroles om de illegale import via de weg te beheersen wordt weinig gebruikgemaakt, doordat deze controles vanwege hun ongerichtheid weinig opleveren.

Figuur 18: In beslag genomen vuurwerk (Foto: politie Renkum).

Maatregelen die zich richten op de branche

Het Ministerie van IenM levert ook inspanningen om illegaal vuurwerk uit Nederland te weren door maatregelen die zich richten op de vuurwerkbranche. In 2016 heeft het Ministerie van IenM een zogeheten Safety Deal Vuurwerk afgesloten met Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN), de grootste brancheverenging van Nederlandse vuurwerkbedrijven. Een onderdeel van deze deal is dat het ministerie zich inspant om een erkenningsplicht voor importeurs van pyrotechnische artikelen in te voeren. De regering heeft in april 2017 een wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet Milieubeheer voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Deze wetswijziging moet

154 https://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/producten/vuurwerk/ Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
155 Ministerie van IenM, *Beantwoording motie Oosenbrug en Marcouch inzake handhaving vuurwerkketen*, 21 februari 2014, p.3.
156 Circa twintig controles per jaar.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

het mogelijk maken om deze erkenningsplicht in te voeren.[157] Doel van het erkenningsstelsel is het tegengaan van de verwevenheid tussen de legale en illegale handel door vuurwerkimporteurs. De vuurwerkbranche zou vanaf de invoer tot en met de verkoop verantwoordelijk worden voor veilig en legaal vuurwerk. Verder kan hiermee maatschappelijk verantwoord ondernemen van de vuurwerksector worden bevorderd.[158] Vooralsnog ziet het ernaar uit dat het wetsvoorstel niet op korte termijn in stemming kan worden gebracht omdat het aanpassing behoeft.

De opsporing van de handel in illegaal vuurwerk is primair een nationale aangelegenheid, maar door het internationale karakter van de handel, is internationale samenwerking onontbeerlijk. Deze samenwerking is gecompliceerd en tijdrovend door culturele, institutionele en procedurele verschillen tussen de betrokken landen. Voor opsporing en vervolging is Nederland in sterke mate afhankelijk van de mogelijkheden en bereidheid van andere landen om mee te werken.

De ontmoediging van de illegale handel in professioneel vuurwerk via internet heeft tot nu toe te weinig prioriteit in de aanpak gekregen. Daar lijkt nu verandering in te komen.

Naast de inspanningen die opsporingsinstanties verrichten om de illegale handel in vuurwerk tegen te gaan, probeert de overheid ook branchepartijen en koeriersdiensten in beweging te krijgen om een bijdrage te leveren aan het reduceren van de problematiek.

3.1.3 Analyse aanpak illegaal vuurwerk

Om de productie van zwaar (knal)vuurwerk en de illegale handel daarin aan te pakken, is op onderdelen aanpassing van Europese regelgeving gewenst. Dergelijke internationale maatregelen vergen een lange adem. Bovendien is voor het doen slagen van initiatieven de medewerking van andere lidstaten in de EU vereist. Door hen wordt voor de aanpassing van regelgeving vaak (nog) onvoldoende urgentie gevoeld of ontbreekt om andere redenen draagvlak.

De nu beoogde Europese maatregelen zullen daarnaast alleen effect sorteren ten aanzien van legale producenten en de legale handelsstroom van het professionele vuurwerk. Van dit vuurwerk is echter juist bekend dat er ook een omvangrijke illegale productie en handel in plaatsvindt. De Raad constateert dan ook dat de Nederlandse inspanningen zich daarom (eveneens) dienen te richten op de opsporingstaak en het versterken van de internationale contacten op verschillende niveaus.

157 Voorzien om in 2018 inwerking te treden. Zie https://www.ondernemersplein.nl/wetswijziging/importeren-vuurwerk/. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
158 https://www.internetconsultatie.nl/erkenningplicht_import_vuurwerk en http://www.ondernemersplein.nl/wetswijziging/importeren-vuurwerk/. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De bij de aanpak van illegaal vuurwerk betrokken partijen treffen verschillende maatregelen om de illegale handel in vuurwerk aan banden te leggen. De voor opsporing en vervolging noodzakelijke internationale samenwerking is niet eenvoudig te realiseren. Verschillen in taal en cultuur, werkwijzen, kennis, prioriteitsstelling en in de wijze waarop landen de illegale vuurwerkhandel sanctioneren, aangevuld met tijdrovende procedures, belemmeren de effectiviteit van de opsporing.

Daarnaast wordt uit het voorgaande zichtbaar dat de beschikbare capaciteit in Nederland ook beperkingen oplevert voor de effectiviteit van de opsporing. Na jaren van toezeggingen door de minister van VenJ en de staatssecretaris van IenM, om de opsporing van illegaal vuurwerk te versterken, heeft dit onderwerp geleidelijk aan meer prioriteit gekregen. Desondanks is er nog geen sprake van een sterke reductie van de illegale handel in vuurwerk. Het risico waar burgers en hulpverleners jaarlijks aan worden blootgesteld, is mede daardoor onverminderd hoog. Met de nieuwe aanpak uit 2017 wordt meer capaciteit vrijgemaakt, maar vooralsnog betreft dit een tijdelijke maatregel voor de duur van een jaar.

Conclusies

Er lopen initiatieven gericht op aanpassing van de Europese regelgeving om de productie van professioneel vuurwerk in te dammen, de kracht ervan te beperken en om de verkoop ervan aan consumenten te voorkomen. Deze vormen echter niet het panacee om illegaal vuurwerk in Nederland uit te bannen, gelet op het geringe draagvlak voor het aanpassen van de regelgeving bij andere lidstaten en het feit dat de initiatieven – als ze leiden tot aanpassingen van de regelgeving – alleen effect kunnen sorteren ten aanzien van legale productie en handel.

De aanpak van de illegale handel in vuurwerk door de opsporingsdiensten onder leiding van het OM is in de loop der jaren geïntensiveerd, maar heeft nog niet geleid tot een afname van de problemen die samenhangen met illegaal vuurwerk.

Voor de opsporing en vervolging van verdachte personen en organisaties is internationale samenwerking noodzakelijk. Deze samenwerking is tijdrovend en arbeidsintensief en vereist meer mensen en middelen.

De in 2017 gestarte verdere intensivering van de opsporing is vooralsnog tijdelijk van aard. Toereikendheid en passendheid van deze nieuwe werkwijze zijn nog niet goed in te schatten.

Thans hebben opsporingsdiensten onvoldoende inzicht in de illegale handelsstromen en daarmee in de exacte omvang van de risico's. Met name de kennis over criminele organisaties die achter de handel schuilgaan is beperkt. Dit bemoeilijkt het treffen van de juiste maatregelen. Om dit inzicht te verbeteren is een versterking van de informatiepositie voor de opsporing cruciaal.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

3.2 Consumentenvuurwerk

Een belangrijk veiligheidsrisico tijdens de jaarwisseling is het (onveilig) gebruik van consumentenvuurwerk. Om dit veiligheidsrisico te beperken, worden op Europees niveau producteisen gesteld. Daarnaast treft de Nederlandse overheid diverse maatregelen om het gevaar van consumentenvuurwerk verder te beperken. Desondanks doen zich jaarlijks in ons land honderden incidenten voor waarbij gebruikers en omstanders fysiek letsel oplopen.[159] De vraag is hoe dit kan worden verklaard en wat er aan gedaan kan worden.

3.2.1 Europese waarborgen productveiligheid

De Pyrorichtlijn en het Vuurwerkbesluit stellen eisen aan consumentenvuurwerk, bijvoorbeeld aan de maximale netto explosieve massa, aan het in acht nemen van veiligheidsafstanden, aan het geluidsniveau en aan de minimumleeftijd voor de aankoop ervan.[160] [161]

Om te bewerkstelligen dat het consumentenvuurwerk aan de producteisen voldoet, wordt op Europees niveau gebruikgemaakt van het systeem van CE-markering. De CE-markering voor vuurwerk werd sinds 2010 geleidelijk ingevoerd en moet leiden tot meer veiligheid voor de consument. In alle EU landen geldt sinds 2017 een verplichte CE-markering voor zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk.[162] Zonder CE-markering mag vuurwerk niet worden verhandeld op de Europese markt.

Uitgangspunt van het CE-systeem is dat marktdeelnemers (fabrikanten, importeurs en distributeurs) zelf moeten waarborgen dat de producten die zij op de Europese markt aanbieden, voldoen aan de van toepassing zijnde Europese eisen. Het doel van CE-markering is tweeledig. Het systeem moet zowel een vrij verkeer van goederen op de Europese markt bevorderen, als een hoog beschermingsniveau voor algemene belangen bieden, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Voor risicovolle producten zoals vuurwerk, geldt dat de fabrikant één of meer elementen van de beoordeling moet laten uitvoeren door een keuringsinstantie. In deze zogenoemde conformiteitbeoordelingsprocedure deelt de producent of importeur het vuurwerkproduct in een bepaalde categorie in (F1, F2, F3 of F4). De keuringsinstantie voert vervolgens een type-keur en batchcontrole uit en beoordeelt onafhankelijk of het product voldoet aan de Europese regelgeving.[163] Als het gekeurde vuurwerk aan de conformiteiteisen voldoet, krijgt het een CE-markering voor de aangewezen categorie en

159 Zie hoofdstuk 2.
160 Deze eisen zijn opgenomen in bijlage I van de Pyrorichtlijn. Ook vloeien uit deze richtlijn minimumleeftijden voor de verkoop van de categorieën F1, F2 en F3-vuurwerk voort, respectievelijk 12,16 en 18 jaar (zie art. 2.3.5 Vuurwerkbesluit).
161 Het Vuurwerkbesluit vormt ook een nadere uitwerking van verschillende nationale wetten waarin bepalingen zijn opgenomen die (tevens) betrekking hebben op vuurwerk (Wet milieubeheer, de Wabo, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Arbeidsomstandighedenwet). Het Vuurwerkbesluit stelt dan ook niet alleen regels ten aanzien van de handel in vuurwerk, maar ook ten aanzien van het vervoer, de opslag, het voorhanden hebben en het afsteken daarvan.
162 https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2013/12/24/een-kwart-onderzocht-vuurwerk-afgekeurd. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
163 De keuringsinstantie gaat na of het vuurwerkartikel, gelet op de categorie waarin het is ingedeeld, voldoet aan de veiligheidseisen van bijlage I van de Pyrorichtlijn.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

is het daarmee in principe in alle Europese lidstaten vrij verhandelbaar.[164] De categorie waarbinnen een vuurwerkartikel valt, dient voor iedereen herkenbaar op het etiket te staan.[165] Keuringsinstanties moeten door de lidstaten worden aangemeld bij de Europese Commissie en worden daarom in de EU-wetgeving aangeduid als 'aangemelde keuringsinstanties'. Nederland kent geen keuringsinstantie voor vuurwerk. Nederlandse importeurs zijn dus aangewezen op een instantie in het buitenland.[166]

De Algemene Rekenkamer merkt op 'dat het toezicht op de Europese interne markt zo sterk is als de zwakste schakel. Marktdeelnemers kunnen namelijk zelf bepalen in welk land zij hun producten op de markt brengen. Is dit een land waar het toezicht minder goed georganiseerd is, dan is de pakkans klein en kunnen er meer producten op de markt komen die niet aan de eisen voldoen.'[167]

De Europese Commissie ziet de rol van de keuringsinstanties als problematisch:

'A particular challenge for notified bodies dealing with consumer fireworks arises from the fact that more than 95% are manufactured overseas, notably in China, which makes it more difficult to apply quality assurance modules that necessitate an audit of the quality system put in place by the manufacturer.' [168]

Daarnaast is bekend dat elk van deze instanties zijn eigen prijzen voor de geleverde diensten bepaalt. Dat kan concurrentie op prijs in plaats van kwaliteit in de hand werken. Bij het Europese CE-systeem als waarborg voor de productveiligheid van consumentenvuurwerk zijn dus de nodige kanttekeningen te plaatsen. Dit verklaart misschien deels dat de ILT jaarlijks ongeveer een kwart van het geteste consumentenvuurwerk met CE-markering afkeurt omdat het niet aan de veiligheidseisen voldoet. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) voert in dit kader in opdracht van de ILT praktijktesten uit. Als een stuk vuurwerk als ondeugdelijk wordt bestempeld, wordt de hele partij (*batch*) afgekeurd. Het gaat dan bijvoorbeeld om vuurwerk met een te korte lont dat te vroeg ontploft, of vuurwerk dat niet stabiel is waardoor het makkelijk omvalt en omstanders geraakt kunnen worden. Ook komt het voor dat brandende stukken zich op lage hoogte verspreiden waardoor omstanders brandwonden kunnen oplopen.

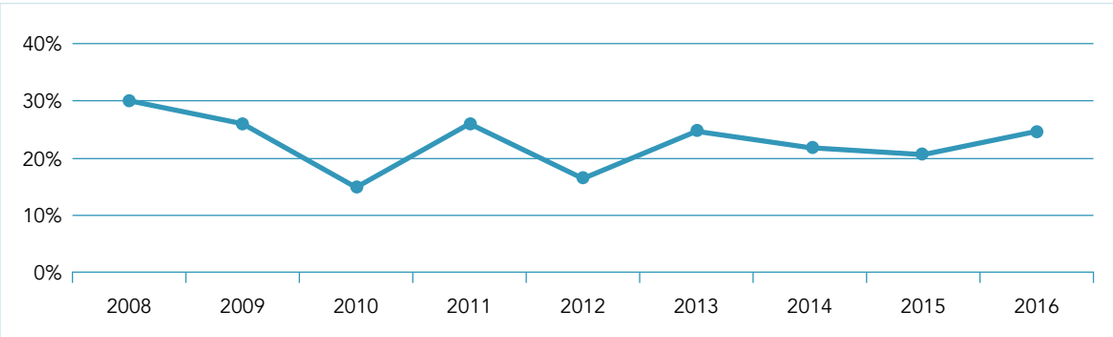
Wat bij de testen van het NFI moet worden aangetekend, is dat deze weliswaar volgens de Europese normen plaatsvinden maar wel onder relatief gunstige omstandigheden: met een vlakke ondergrond en niet te veel wind. Die omstandigheden zijn niet altijd representatief voor de omstandigheden tijdens de jaarwisseling: het is dan donker, soms glad en het kan hard waaien, waardoor vuurwerk eerder kan omvallen. Als onder

164 Er is een uitzondering mogelijk voor consumentenvuurwerk (categorie 2 en 3) op grond van art. 6 van de Pyrorichtlijn.
165 Art. 12 Pyrorichtlijn.
166 Er bestaan ook importeurs die gecertificeerd zijn om het vuurwerk te categoriseren en te beoordelen ten behoeve van een CE-markering, ook in Nederland. De aangemelde keuringsinstantie ziet er dan op toe dat die importeur zich aan de procedures houdt door middel van audits.
167 Algemene Rekenkamer, *Producten op de Europese markt, CE-markering ontrafeld*, 19 januari 2017.
168 Commission staff working paper SEC(2011) 1376 final. Brussel, 21 november 2011.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

dergelijke omstandigheden werd getest, zou volgens de partijen die bij de testen betrokken zijn waarschijnlijk een nog groter aandeel worden afgekeurd.

Belangrijk voor de interpretatie van het afkeuringpercentage is dat de selectie van de monsters die de ILT aanbiedt aan het NFI geen blinde steekproef betreft. Zo selecteren de experts op basis van hun kennis monsters van vuurwerk dat qua uiterlijke kenmerken waarschijnlijk niet aan de norm zal voldoen. Daarnaast is er bijzondere aandacht voor nieuwe producten en de producten van bekende malafide producenten. De selectie van de ILT is risicogericht en selectief, wat betekent dat op basis van deze informatie niet kan worden geconcludeerd dat ongeveer een kwart van al het consumentenvuurwerk ondeugdelijk is. Daar komt bij dat de ILT slechts 2 à 3 procent van de totale hoeveelheid consumentenvuurwerk test. Op grond van een dergelijk percentage kan geen betrouwbaar en representatief beeld ontstaan.



Figuur 19: Afgekeurde partijen consumentenvuurwerk als percentage van het totaal gecontroleerde vuurwerk. (Bron: ministeries van BZK / VenJ)

Indien een product ondeugdelijk is en een gevaar voor consumenten oplevert, moet dat worden gemeld zodat dit product in de hele Europese markt kan worden teruggeroepen. Dit gaat via het zogeheten Rapid Alert System (RAPEX). Dit waarschuwingssysteem werkt echter niet goed, doordat lidstaten ondeugdelijke producten niet altijd melden.[169] In 2016 werden EU-breed slechts negen meldingen gedaan van ondeugdelijk vuurwerk. Nederland heeft in totaal 58 vuurwerkmeldingen gedaan in RAPEX, allemaal in 2013 en 2014. De Europese Commissie heeft de lidstaten gewezen op het belang melding te maken van gevaarlijk vuurwerk.

169 European Commission, *Minutes of the meeting of the Pyrotechnics Working Group*, Brussel, 13 juni 2014.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De Onderzoeksraad constateert dat het systeem van CE-markering niet verhindert dat al jaren bijna een kwart van het gecontroleerde vuurwerk wordt afgekeurd. Er zitten belangrijke tekortkomingen in het productie- en testproces die echter nauwelijks in kaart zijn gebracht: de branche noch de overheid heeft hier zicht op. De afkeuringspercentages zijn tot op heden geen reden geweest voor betrokken partijen om onderzoek te doen naar systeemgebreken door de hele keten.

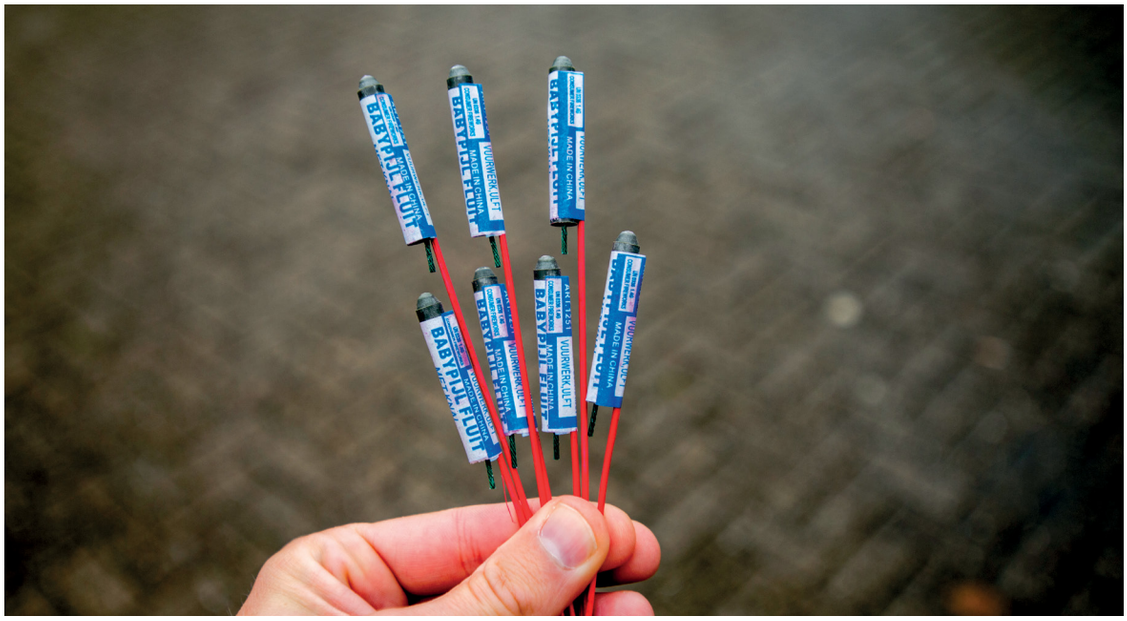
Het systeem van de CE-markering om de veiligheid van vuurwerk te garanderen, en het toezicht daarop kennen tekortkomingen waardoor consumentenvuurwerk dat niet voldoet aan de veiligheidseisen in handen van de consument terechtkomt.

3.2.2 Nationale maatregelen gericht op veilig gebruiken van vuurwerk

De omstandigheden waaronder vuurwerk wordt afgestoken, brengen veiligheidsrisico's met zich mee.[170] Om dergelijke risico's te beperken, treft de nationale overheid verschillende maatregelen.

Verbod gebruik bepaalde vuurwerkproducten

In Nederland is veel vuurwerk uit de gevaarlijkste - van het door consumenten te gebruiken - vuurwerk uit de categorie F3, verboden. Ook zijn vuurwerkartikelen verboden die onvoorzichtig of roekeloos gedrag aanwakkeren. De staatssecretaris van IenM heeft in dit kader in 2015 de verkoop van babypijltjes en Romeinse kaarsen aan consumenten verboden. Deze vuurwerkproducten werden vaak uit de hand afgestoken en zorgden daarmee voor een substantieel deel van het vuurwerkletsel door consumentenvuurwerk bij gebruikers en omstanders.[171]



Figuur 20: Babypijltjes. (Foto: ANP/Robin van Lonkhuijsen)

170 Zie hierover hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1.
171 *Kamerstukken II* 2014/15, 28 684, nr. 445.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Voorlichting
De eerder genoemde Safety Deal Vuurwerk omvat de afspraak dat de belangenvereniging haar leden aanspoort de productieprocessen te verbeteren, opdat minder vuurwerk afgekeurd wordt. De branche heeft naar aanleiding van de Safety Deal inmiddels een keurmerk voor vuurwerkwinkels ontwikkeld, dat gericht is op betere voorlichting over de risico's van vuurwerk aan consumenten.[172]

Om het gebruik van consumentenvuurwerk zo veilig mogelijk te laten verlopen, bepaalt het Vuurwerkbesluit dat consumentenvuurwerk voorzien moet zijn van een Nederlandse gebruiksaanwijzing.[173] Daarnaast verzorgen diverse organisaties, op diverse niveaus voorlichtingscampagnes. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief komt van Halt. Deze organisatie verzorgt jaarlijks zo'n 1000 voorlichtingen 'Overlast rond de jaarwisseling' en richt zich op jongeren tussen 12 en 18 jaar.[174] Tijdens de voorlichting besteedt Halt aandacht aan onderwerpen als verschillende soorten overlastsituaties en de gevolgen daarvan voor een ander, de regels rondom vuurwerk en het veilig afsteken van vuurwerk. Ook het thema groepsdruk komt aan de orde.[175] Ook andere partijen verzorgen voorlichting, zoals de Stichting behoud vuurwerk, die informatie geeft over het veilig gebruik van vuurwerk.[176] Inspanningen uit het verleden zijn onder meer de SIRE-campagnes.[177]

Op zowel lokaal als nationaal overheidsniveau worden risicobeperkende maatregelen met betrekking tot consumentenvuurwerk getroffen in de sfeer van de publieksvoorlichting. De effectiviteit van dergelijke campagnes werd in het verleden wel eens in twijfel getrokken, onder meer omdat het lastig was de doelgroep te bereiken en het gedrag van de daders te veranderen.[178]

Tegenwoordig wordt de landelijke voorlichting anders vormgegeven. Sinds 2016 kent Nederland lespakketten van *4vuurwerkveilig*. Dit is een initiatief waarbij het Ministerie van IenM, VeiligheidNL, de vuurwerkbranche en de brandweer zijn betrokken. In de vuurwerklessen voor basisschoolleerlingen staan vier tips centraal: gebruiksaanwijzing lezen, vuurwerkbril dragen, aansteeklont gebruiken en afstand houden.[179] [180]

172 Zie voor meer informatie over het keurmerk en de werking ervan paragraaf 3.2.1
173 Art. 2.1.3 lid 1 jo. art. 1A.1.3 lid 3 Vuurwerkbesluit.
174 https://www.halt.nl/veilige-wijk/vuurwerkoverlast/ Geraadpleegd op 2 oktober 2017. Naast een voorlichtingscampagne heeft Halt ook een programma voor jongeren die vroegtijdig vuurwerk hebben afgestoken of vernielingen met vuurwerk hebben aangericht, en hun ouders.
175 Gemeenten dragen bij aan de financiering van de voorlichtingscampagnes van Halt.
176 De stichting is een initiatief van vuurwerkimporteurs, vuurwerkwinkeliers en bedrijven aan de branche gerelateerd. Tezamen vertegenwoordigen de aangesloten importeurs circa 30 procent van de totale verkoop van consumentenvuurwerk in Nederland. Ook wordt voorlichting verzorgd door VuurwerkCheck en via websites als vraaghetdepolitie.nl, veiligheidNL en de website van de brandweer.
177 http://sire.nl/search/nodecampagnesnode/vuurwerk-19992000 Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
178 Binnenlands Bestuur, *Overheidscampagnes zijn zinloos*, 20 januari 2012. Campagnes in het verleden deden vaak een moreel appel op de veroorzakers van problemen, zoals in het geval van de campagne 'Handen af van onze hulpverleners'. Deze campagne was gericht op ordeverstoring.
179 https://www.veiligheid.nl/organisatie/actueel/nieuws/4-vuurwerk-veilig Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
180 De vuurwerklessen van 2015 zijn in de Gooi- en Vechtstreek aangeboden en zijn geëvalueerd op proces, effect (wat is het effect van de les op de kennis en het gedrag), bereik en ongevallen. Ook is geëvalueerd wat de wensen van de scholen zijn met betrekking tot de invulling van de '4 vuurwerk veilig' les in 2016. Omdat uit de evaluatie bleek dat kinderen door de lessen vaker een aansteeklont gebruikten en vuurwerkbrillen droegen, zijn de lessen vanaf 2016 landelijk geïmplementeerd.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De 4vuurwerkveilig campagne, richt zich enerzijds op lokaal niveau middels de lespakketten, anderzijds op landelijk niveau. De doelgroep van de landelijke campagne zijn jongeren tussen 15 en 25 jaar. Voor die doelgroep is bijvoorbeeld een app ontwikkeld die gebruikers stimuleert om voldoende afstand tot vuurwerk te houden.

In de dagen voorafgaand aan de jaarwisseling wordt in aanvulling op de lespakketten ook op andere plaatsen en op andere manieren aandacht gevraagd voor het veilig gebruik van vuurwerk. Via de site 4vuurwerkveilig.nl is voorlichtingsmateriaal verkrijgbaar, zoals posters die op straat en bij verkooppunten opgehangen kunnen worden.

Figuur 21: Afbeelding campagne 4vuurwerkveilig. (Foto: 4vuurwerkveilig.nl)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 22: Gebruiksaanwijzing voor vuurwerkartikel uit categorie F2. (Foto: Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland)

Om het veilig gebruik van consumentenvuurwerk te stimuleren, zet ruim driekwart van de gemeenten[181] verschillende vormen van voorlichting naast elkaar in.[182] Dit wordt ook bevestigd door de jaarlijkse VNG-inventarisatie van maatregelen die gemeenten treffen om de jaarwisseling veilig te laten verlopen. In die inventarisatie wordt opgemerkt dat gemeenten aanzienlijk hebben geïnvesteerd in communicatie en voorlichting. Veel gemeenten hebben eigen campagnes georganiseerd over de spelregels rond oud en nieuw waarbij van een hele reeks communicatiemiddelen gebruik is gemaakt, zoals WhatsApp, Facebook en YouTube. De campagnes zijn veelal gericht op scholen en jongeren.[183]

181 Dit aantal is gebaseerd op de uitkomsten van de enquête van de Onderzoeksraad. In totaal hebben 143 gemeenten de enquête ingevuld. De uitkomsten zijn daardoor niet statistisch significant maar geven wel een goed beeld van de maatregelen die gemeenten treffen.

182 Een voorbeeld hiervan is de voorlichting die aan leerlingen van groepen 7 en 8 van basisscholen wordt gegeven via de voorlichtingscampagne www.4vuurwerkveilig.nl en de voorlichting die wordt gegeven door Bureau Halt.

183 VNG Inventarisatie 2015-2016.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De overheid vereist niet van vuurwerkverkopers dat zij voorlichtingsmateriaal verstrekken aan kopers van vuurwerk of bevorderen dat kopers gebruikmaken van beschermingsmaatregelen zoals vuurwerkbrillen. De overheid vertrouwt op zelfregulering binnen de branche als het gaat om het geven van voorlichting over het veilig gebruik van vuurwerk.[184] Zo heeft de branche een kwaliteitskeurmerk voor verkooppunten ontwikkeld. Het doel van het keurmerk 'vuurwerkcheck' is om overlast, oneigenlijk gebruik en letsel door vuurwerk te beperken door het geven van voorlichting en adviezen aan consumenten.[185] 45 procent van de bij de brancheorganisatie aangesloten verkooppunten die over een keurmerk beschikken, moeten ten minste één gecertificeerde medewerker in dienst hebben. Verder stelt de branchevereniging aan de verkooppunten voorlichtingsmateriaal zoals flyers en posters ter beschikking. In 2016 heeft de branche campagne gevoerd voor veilig gebruik van vuurwerk met name om oogletsel tegen te gaan door het promoten van vuurwerkbrillen.[186] De brancheorganisatie bezoekt de verkooppunten steekproefsgewijs om te zien of zij zich houden aan de voorwaarden van het keurmerk. Verder is de branche in gesprek met het Ministerie van IenM over het certificeren van alle verkooppunten. Gedacht wordt aan het opstellen van een normdocument waarin het geven van voorlichting ook een plek zal krijgen. Een geaccrediteerde instelling zou dit vervolgens jaarlijks kunnen toetsen en in een openbaar register kunnen vastleggen.

Het meeste vuurwerk uit de zwaardere categorie F3 is in Nederland verboden. Ook zijn enkele vuurwerkproducten verboden die in de praktijk onvoorzichtig en roekeloos gedrag aanwakkerden en voor letsel zorgde. Diverse overheidsinstanties en andere partijen richten zich op voorlichting over het gebruik van consumentenvuurwerk. Over het effect van deze voorlichting op het gedrag van mensen is weinig bekend.

3.2.3 Analyse aanpak kwaliteit en gebruik consumentenvuurwerk

Zowel op Europees niveau als op nationaal niveau wordt het intrinsieke gevaar van consumentenvuurwerk onderkend. Hoewel de Raad zich ervan bewust is dat een risicoloze maatschappij niet bestaat, dient bij de keuze voor de risicobeheersmaatregelen aandacht te zijn voor de effectiviteit van maatregelen. Binnen de EU wordt het systeem van de CE-markering gehanteerd om eisen te stellen aan de productveiligheid van consumentenvuurwerk. In Nederland gelden aanvullende beperkingen voor de producten die aan consumenten mogen worden verkocht en voert de ILT kwaliteitscontroles uit. Dit systeem voorkomt niet dat er ieder jaar in Nederland grote aantallen slachtoffers zijn door het gebruik van consumentenvuurwerk. De Onderzoeksraad vindt het opmerkelijk dat - gelet op de ernst en omvang van de jaarlijks terugkerende problematiek - de Nederlandse overheid en vuurwerkbranche beperkt inzicht hebben in de exacte gebreken in het systeem dat de kwaliteit van

184 Bijvoorbeeld via de Safety Deal die het Ministerie van IenM met de Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland heeft gesloten.
185 *Kamerstukken II*, 2016/17, 28684, nr. 504.
186 https://vuurwerkcheck.nl/images/PDF/Algemene-voorwaarden_VuurwerkCheck.pdf Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

consumentenvuurwerk moet borgen. Dit gebrek aan inzicht staat het treffen van de juiste maatregelen om deze risico's te beheersen in de weg.

Consumentenvuurwerk wordt ook oneigenlijk, ondeskundig en onder onverantwoorde omstandigheden gebruikt. De overheid en andere partijen treffen verschillende maatregelen om de veiligheidsrisico's van het gebruik van consumentenvuurwerk te beperken en daar voorlichting over te geven. Deze campagnes kennen verschillende doelgroepen (zoals basisschoolleerlingen en leerlingen van de middelbare school) – en doelen (veilig afsteken van vuurwerk, afstand houden en opruimen van vuurwerk om letsel bij jonge kinderen te voorkomen). Ook worden diverse middelen ingezet om de doelgroepen te bereiken. Tussen de partijen is sprake van een verschil in aanpak (het afschrikken van onverantwoord gebruik versus het informeren over verantwoord gebruik). De onderlinge afstemming daarin is niet geborgd. Over de effectiviteit van de diverse campagnes is over het algemeen weinig tot niets bekend.

Veel vuurwerkartikelen uit de zwaardere categorie F3 en artikelen die in de praktijk onvoorzichtig of roekeloos gedrag bleken aan te wakkeren, zoals babypijltjes en Romeinse kaarsen, zijn inmiddels door de overheid verboden voor consumenten.

Conclusies

De CE-markering voor consumentenvuurwerk en het toezicht daarop bieden geen garantie dat alleen veilig consumentenvuurwerk op de (Europese) markt komt. Daardoor komt vuurwerk dat niet voldoet aan de veiligheidseisen in handen van consumenten. Het Ministerie van IenM en de vuurwerkbranche hebben geen inzicht in de knelpunten in het systeem waardoor het probleem blijft bestaan.

De overheid treft – soms in aanvulling op of in samenwerking met andere partijen – verschillende maatregelen gericht op voorlichting om de veiligheidsrisico's van het gebruik van consumentenvuurwerk te beperken en onveilig en overlastgevend gedrag te ontmoedigen. De onderlinge afstemming daarin is niet geborgd. Over de effectiviteit van voorlichting is zeer weinig bekend.

Ook heeft de overheid twee typen vuurwerkartikelen verboden die in de praktijk tot roekeloos gedrag leidden en voor letsel bij afstekers en omstanders zorgden.

Het scala aan in de loop der jaren getroffen initiatieven heeft niet geleid tot een substantiële daling van het aantal vuurwerkslachtoffers noch van de omvang van de schade aan publieke en private eigendommen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

3.3 Openbare orde

Landelijk worden diverse maatregelen getroffen met het oog op de vuurwerkproblematiek. De maatregelen die op lokaal niveau getroffen worden ten aanzien van de vuurwerkproblematiek, richten zich vooral op het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en overlast. Daarnaast worden lokaal ook maatregelen getroffen met als doel het voorkomen van ordeverstoringen, waar geen vuurwerk bij betrokken is. Lokaal manifesteren zich immers ook veel problemen in de publieke ruimte die niets te maken hebben met vuurwerk, maar die wel heel hardnekkig zijn en tot veel schade en overlast leiden.[187] Daarbij valt te denken aan de forse aantallen brandstichtingen die elk jaar plaatsvinden.

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde tijdens de jaarwisseling. Het zijn dan ook de gemeenten die zich jaarlijks gesteld zien voor het treffen van effectieve maatregelen ter voorkoming van de verstoringen van de openbare orde. De aard en omvang van de problematiek verschilt per gemeente,[188] evenals de percepties van de gemeenten van de ernst van de verstoringen.

Uitgangspunten Onderzoeksraad
De Onderzoeksraad verwacht van gemeenten dat als de situatie daarom vraagt, zij die preventieve maatregelen treffen die nodig zijn om de veiligheid zo goed als mogelijk te waarborgen. Het beheersen van de veiligheidsrisico's tijdens de jaarwisseling vraagt allereerst om een gedegen en tijdige voorbereiding van gemeenten. Omdat de aard en omvang van verstoringen van de openbare orde per gemeente anders is, is maatwerk essentieel. Het maken van een risicoanalyse door gemeenten is hierbij onontbeerlijk. Deze analyse brengt de belangrijkste lokale risico's en/of risicogebieden binnen de gemeenten in beeld. Om tot een beredeneerde keuze van maatregelen te komen is daarnaast inzicht in de ratio en effectiviteit van maatregelen noodzakelijk. De risicoanalyse gecombineerd met dit inzicht stelt gemeenten immers in staat om tot een onderbouwde keuze te komen van maatregelen die passen bij de lokale problematiek. Een goede voorbereiding en aanpak vereisen ook samenwerking met andere betrokken partijen, zoals politie, brandweer, ambulancezorg en burgers.[189]

Inzicht in het effect van maatregelen uit voorgaande jaren is nodig om de aanpak voor het daarop volgende jaar te kunnen aanscherpen en verstevigen. Gemeenten dienen de maatregelen met de samenwerkingspartners te evalueren om de effectiviteit van maatregelen in kaart te brengen. Welke randvoorwaarden zijn van belang voor het doen slagen van een maatregel, hoeveel veiligheidswinst levert de maatregel op en welke kosten zijn er mee gemoeid?

187 Overlast kan voortkomen uit verstoringen van de openbare orde, maar kan ook ervaren worden als er geen verstoringen van de openbare orde zijn (bijvoorbeeld overlast van consumentenvuurwerk dat tijdens de afsteektijden wordt afgestoken).
188 Van de aan de enquête deelnemende gemeenten geeft 6% aan helemaal geen problemen te ervaren.
189 Voor samenwerking met burgers zie o.a. Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017, p.17.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Al deze informatie tezamen dient gemeenten het benodigde inzicht te bieden om een afweging te maken tussen de investeringen om de fysieke en sociale veiligheid zo goed als mogelijk te waarborgen enerzijds en de opbrengst daarvan in termen van reductie van de problemen anderzijds. De Raad verwacht bovendien dat gemeenten deze kennis en inzichten actief met elkaar delen om van elkaar te leren ten behoeve van het reduceren van de risico's die samenhangen met verstoringen van de openbare orde.

3.3.1 Maatregelen openbare orde

Overlast en verstoringen van de openbare orde tijdens de jaarwisseling zijn geen nieuwe fenomenen. Gemeenten zetten al tientallen jaren maatregelen in om ordeverstoringen te voorkomen. De interviews, enquêteresultaten en de aan de Raad beschikbaar gestelde plannen van aanpak voor de jaarwisseling en de evaluaties daarvan, laten zien dat er op lokaal niveau inmiddels dan ook sprake is van een breed scala aan maatregelen dat gemeenten inzetten. De aard en omvang van de problematiek verschilt per gemeente. Ook zijn er grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de inspanningen die zij verrichten in aanloop naar de jaarwisseling. Deze paragraaf gaat in op veelvoorkomende maatregelen die gemeenten treffen om overlast en verstoringen van de openbare orde te voorkomen. In bijlage G is een uitgebreider overzicht opgenomen van maatregelen die op lokaal niveau worden ingezet.[190]

In de enquête is aan gemeenten gevraagd welke maatregelen ze inzetten rondom de jaarwisseling. Daarbij zijn veertien veelvoorkomende maatregelen voorgelegd. In onderstaand overzicht is te zien welk percentage van de gemeenten welke maatregel inzet.

190 Dit overzicht is samengesteld op basis van openbare bronnen, interviews en de onder gemeenten uitgezette enquête.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

	Grootte gemeente					
	Klein (<20.000 inwoners)		Middelgroot (20.000 - 100.000 inwoners)		Groot (>100.000 inwoners)	
	n	%	n	%	n	%
Vuurwerkvrije zone	12	21%	17	22%	9	90%
Laagdrempelig meldpunt om vuurwerkoverlast te melden	15	26%	17	22%	6	60%
Vuurwerkdetectiesysteem	0	0%	1	1%	3	30%
Individuele benadering (potentiële) overlastgevers	20	35%	36	47%	9	90%
Gebiedsverbod voor (potentiële) overlastgevers	2	4%	8	11%	7	70%
Uitbreiding cameratoezicht	1	2%	8	11%	7	70%
Uitbreiding aanwezigheid (gemeentelijke) toezichthouders of boa's op straat	31	54%	53	70%	8	80%
Buurtpreventieteams	9	16%	28	37%	10	100%
Activiteiten (laten) organiseren voor bewoners/doelgroepen op oudejaarsdag of oudejaarsavond	14	25%	20	26%	7	70%
Subsidiëren wijk- en burgerinitiatieven	10	18%	12	16%	7	70%
Centrale vuurwerkshow	2	4%	2	3%	4	40%
Vreugdevuren/open vuren faciliteren (onder voorwaarden)	10	18%	11	14%	5	50%
Brandbare, kwetsbare materialen uit het publieke domein (laten) verwijderen of afsluiten	39	68%	58	76%	9	90%
Voorlichting of (vuurwerk) campagne(s) gericht op burgers en/of doelgroepen	39	68%	60	79%	9	90%
Geen van de hierboven genoemde maatregelen	3	5%	3	4%	0	0%

Figuur 23: Ingezette maatregelen door gemeenten (uitgesplitst naar grootte gemeente)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Hieronder worden de volgende categorieën maatregelen besproken:

- Beheer publieke ruimte
- Organisatie evenementen
- Persoonsgerichte maatregelen
- Toezicht
- Vuurwerkgerelateerde maatregelen
- Voorlichting

Per categorie wordt besproken in hoeverre deze maatregelen worden ingezet en wat het doel van de maatregelen is. Vervolgens wordt besproken wat in het algemeen bekend is over het effect van de maatregelen.

Beheer publieke ruimte
Maatregelen die zich richten op de publieke ruimte hebben als doel om schade aan particuliere en publieke eigendommen en overlast te voorkomen. De meerderheid van de gemeenten kampt met vernieling en vandalisme tijdens de jaarwisseling. Hierbij kan sprake zijn van het gebruik van (illegaal) vuurwerk, bijvoorbeeld bij het opblazen van een vuilcontainer. Ongeveer driekwart van de gemeenten zet diverse 'gelegenheidsbeperkende maatregelen' in, zoals het afsluiten of verwijderen van brandbare objecten of anderszins kwetsbare materialen. Dit vergt een forse inspanning van gemeenten. Tussen gemeenten is ook een duidelijk verschil in aanpak waar te nemen. Waar de ene gemeente vreugdevuren toestaat, laten andere gemeenten burgers bijvoorbeeld een vergunning aanvragen voor vreugdevuren, wordt training door de brandweer aangeboden of worden metalen platen ter beschikking gesteld om schade aan het wegdek te voorkomen. Op oudejaarsavond controleren de politie en de brandweer dan of veiligheidsgrenzen niet overschreden worden. Andere gemeenten maken voor de jaarwisseling geen uitzondering voor vreugdevuren en zetten hiervoor preventieve en repressieve maatregelen in. Zo worden burgers die voorafgaand aan de jaarwisseling in hun buurt brandbaar materiaal verzamelen, aangesproken door politie of brandweer, haalt de gemeentelijke reinigingsdienst zoveel mogelijk brandbaar materiaal op en wordt ieder vreugdevuur door de brandweer geblust.

Meerdere gemeenten kampen met autobranden voorafgaand aan en tijdens de nieuwjaarsnacht. Hier worden verschillende maatregelen voor ingezet. In sommige wijken mogen autobezitters bijvoorbeeld hun auto in parkeergarages parkeren. Ook worden autowrakken preventief verwijderd, of worden vrijwilligers en gericht toezicht ingezet.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 24: Vreugdevuur in Nijmegen. (Foto: Flip Franssen/Hollandse Hoogte)

Organisatie evenementen

Naast het faciliteren van vreugdevuren ondersteunen en stimuleren gemeenten burgers, wijken, jongerenwerkers en (maatschappelijke) organisaties bij de organisatie van evenementen en activiteiten. Het gaat hierbij enerzijds om activiteiten en evenementen op oudejaarsdag (bijvoorbeeld een sporttoernooi voor jongeren) en anderzijds om activiteiten op oudejaarsavond (bijvoorbeeld een centrale vuurwerkshow of vreugdevuren die onder vergunningvoorwaarden worden toegestaan). Deze maatregelen hebben onder meer als doel om schade en overlast te voorkomen door potentiële overlastgevers een andere invulling aan de dag te geven en festiviteiten op een beperkter aantal plekken te concentreren. Zo kende de gemeente Den Haag in het verleden veel problemen met brandstichting en heeft het toestaan van vreugdevuren op de stranden van Scheveningen en Duindorp geleid tot een sterke afname van het aantal problemen met brandstichting in de wijken.

Met name grote gemeenten (zeven van de tien) verlenen ook subsidies aan burgers en (maatschappelijke) organisaties om evenementen en activiteiten in de wijk mogelijk te maken. Kleine en middelgrote gemeenten doen dit aanzienlijk minder vaak, in minder dan twintig procent van de gevallen (zie figuur 23).

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Figuur 25: Professionele vuurwerkshow Rotterdam. (Foto: ANP/Robin van Utrecht)

Vooral grote gemeenten organiseren tijdens de jaarwisseling vuurwerkshows. Bezoekersaantallen lopen uiteen van enkele duizenden in Hilversum tot circa 10.000 in Den Haag en Amsterdam en tot circa 60.000 bij de grootste vuurwerkshow in Nederland, namelijk 'Het Nationale Vuurwerk' in Rotterdam.[191] Gemeenten kunnen aan bezoekers van vuurwerkshows regels opleggen. De aanwezigen bij de vuurwerkshow in Amsterdam op de Oosterdokkade mochten bijvoorbeeld geen glaswerk en vuurwerk bij zich hebben en werden daar ook op gecontroleerd. Overigens zijn gemeenten zich ervan bewust dat evenementen waar veel mensen bij elkaar komen mogelijk nieuwe veiligheidsrisico's introduceren, zoals de uitdagingen van crowdmanagement en de risico's van terroristische aanslagen. In dat kader plaatste de gemeente Rotterdam *road blocks* ter bescherming van het publiek van de vuurwerkshow.

Voor sommige gemeenten zijn deze veiligheidsrisico's een reden om juist geen centrale vuurwerkshow te organiseren. Andere gemeenten merken op dat vuurwerkshows geen oplossing zijn voor overlast, verstoringen van de openbare orde en letsel dat ontstaat door het gebruik van legaal en illegaal vuurwerk. Juist de personen die de orde verstoren, worden volgens deze gemeenten niet bereikt met een vuurwerkshow. Verder zijn de kosten van een vuurwerkshow voor sommige gemeenten te hoog. Om de kosten voor de gemeente te beperken, wordt de vuurwerkshow in Hilversum door de gemeente gezamenlijk met de lokale ondernemers gefinancierd.

191 Bron: evaluaties van de jaarwisseling door de betreffende gemeenten.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Persoonsgerichte maatregelen

Ongeveer de helft van de gemeenten zet persoonsgerichte maatregelen in om overlast en verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het opleggen van gebiedsverboden, het sturen van waarschuwingsbrieven, het brengen van een huisbezoek of het opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom aan potentiële ordeverstoorders.[192] De maatregelen zijn risicogericht en hebben als doel om potentiële overlastgevers te ontmoedigen om rond de jaarwisseling (nieuwe) overtredingen te begaan. Bij de toepassing van deze maatregelen zijn duidelijke verschillen waarneembaar tussen enerzijds grote en anderzijds kleine en middelgrote gemeenten. Zo geeft slechts 4 procent van de kleine gemeenten in de enquête aan gebiedsverboden in te zetten, tegenover 70 procent van de grote gemeenten.

In Leiden is de afgelopen jaarwisselingen gebruikgemaakt van de (preventieve) last onder dwangsom. Daarbij hebben de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders besloten om voorafgaand aan de jaarwisseling een brief te sturen naar potentiële ordeverstoorders waarin staat dat de aangeschreven persoon zich niet (herhaaldelijk) schuldig mag maken aan de verstoring van de openbare orde. Wanneer deze persoon dit wel doet, moet de vooraf aangekondigde dwangsom, aangekondigd in de brief, voldaan worden.[193] Tijdens de jaarwisseling 2016-2017 zijn in Leiden zeven lasten onder dwangsom opgelegd. In drie gevallen gebeurde dat in verband met gebeurtenissen rondom de jaarwisseling 2015-2016. In de overige vier gevallen is een preventieve last onder dwangsom opgelegd in verband met de vondst van illegaal vuurwerk vlak voor de jaarwisseling.[194]

De burgemeester van Utrecht stuurde in de aanloop naar de jaarwisseling 2016-2017 waarschuwingsbrieven aan circa 25 personen die zich tijdens de voorgaande jaarwisseling hadden misdragen, of zich in de aanloop naar de jaarwisseling al op negatieve wijze hadden geprofileerd. De wijkagent heeft deze persoonlijk overhandigd. Voorts hebben 17 Utrechtse jongeren die tijdens de jaarwisseling van 2015-2016 de openbare orde verstoorden een gebiedsverbod opgelegd gekregen. De gemeente Utrecht heeft positieve ervaringen met deze persoonsgerichte benadering. Deze gemeente geeft aan dat jongeren die een waarschuwingsbrief kregen niet met de politie in aanraking zijn geweest en dat de jongeren met een gebiedsverbod niet in het desbetreffende gebied zijn gesignaleerd.[195]

192 Met een last onder dwangsom wordt getracht om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of een herhaling van een wetsovertreding te voorkomen onder dreiging van verbeurdverklaring van een geldsom (afd. 5.3.2 Algemene wet bestuursrecht). De Raad van State oordeelde dat een preventieve last onder dwangsom slechts kan worden opgelegd als het een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding betreft, "als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, indien die overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid is vereist." (ABRvS, 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935).

193 Gemeente Leiden, *Plan van aanpak jaarwisseling 2015-2016*, 17 december 2015.

194 Brief burgemeester Leiden aan de leden van de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid. *Onderwerp: Jaarwisseling 2016-2017*, 14 februari 2017.

195 Gemeente Utrecht, *Brief Terugblik jaarwisseling 2016/2017, van gemeente Utrecht aan gemeenteraad*, 24 januari 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Gemeenten die gebruikmaken van de persoonsgerichte benadering van potentiële overlastgevers zijn veelal positief over de effectiviteit ervan. Zo geven meerdere gemeenten aan dat de personen met een gebiedsverbod vervolgens niet zijn gesignaleerd of opgepakt tijdens de jaarwisseling. Ook andere gemeenten onderschrijven de effectiviteit van de individuele benadering en geven aan dat een integrale samenwerking (met bijvoorbeeld brandweer, politie en jeugdzorg) waarbij ook ouders betrokken worden, de effectiviteit van persoonsgerichte maatregelen kan vergroten. Sommige gemeenten sturen bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief naar de ouders van kinderen die tijdens een voorgaande jaarwisseling voor overlast hebben gezorgd. De gedachte hierachter is dat deze ouders vervolgens een grotere verantwoordelijkheid zullen nemen bij het corrigeren van het gedrag van hun kinderen. Hierbij merken gemeenten op dat ouders overigens soms ook onderdeel zijn van het overlastgevend gedrag en zelf bijdragen aan verstoringen van de openbare orde.

Toezicht

Het opschalen van de inzet van gemeentelijke toezichthouders en van politie, ambulance en brandweerdiensten wordt door een meerderheid van de gemeenten eveneens gezien als een maatregel die als doel heeft om verstoringen van de openbare orde tijdens de jaarwisseling te voorkomen. Ook zijn er buurtpreventieteams in gemeenten actief en worden vrijwilligers ingezet en opgeleid die een signaalfunctie hebben en een bijdrage leveren aan het beperken van overlast, vernieling of rommel op straat. Deze buurtpreventieteams kunnen fungeren als extra 'ogen en oren'. Een andere belangrijke reden voor gemeenten om met buurtpreventieteams te werken is dat zij de buurt goed kennen. In middelgrote en grote gemeenten wordt aanzienlijk meer gebruikgemaakt van buurtpreventieteams dan in kleine gemeenten.

Een klein aantal grote en middelgrote gemeenten breidt daarnaast het cameratoezicht uit tijdens de jaarwisseling. In sommige gevallen wordt het aantal en/of de soorten camera's uitgebreid (bijvoorbeeld het bijplaatsen van tijdelijke mobiele camera's), in andere gevallen worden camerabeelden van bestaande camera's intensiever en live bekeken.[196] Het merendeel van deze gemeenten geeft aan het (zeer) eens zijn met de stelling dat het beoogde effect met deze maatregel wordt bereikt. Tegelijkertijd maakt het grootste deel van de gemeenten dat de enquête heeft ingevuld geen gebruik van uitbreiding van cameratoezicht. Als reden daarvoor noemen zij dat het in hun gemeente niet nodig of noodzakelijk is. Voorts zetten meerdere respondenten vraagtekens bij de verhouding tussen kosten en baten van cameratoezicht. Ten slotte geeft een aantal gemeenten aan dat uitbreiding van het cameratoezicht niet wenselijk is en dat dit is opgenomen in het collegeakkoord (bijvoorbeeld om privacyoverwegingen).

Overigens geeft iets minder dan de helft van de respondenten aan de aanwezigheid van toezichthouders niet uit te breiden. Het merendeel van deze respondenten acht het niet nodig of noodzakelijk. Een deel van de respondenten meldt bovendien geen capaciteit te hebben om bijvoorbeeld extra buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in te zetten, onder andere omdat ze maar enkele boa's in dienst hebben.

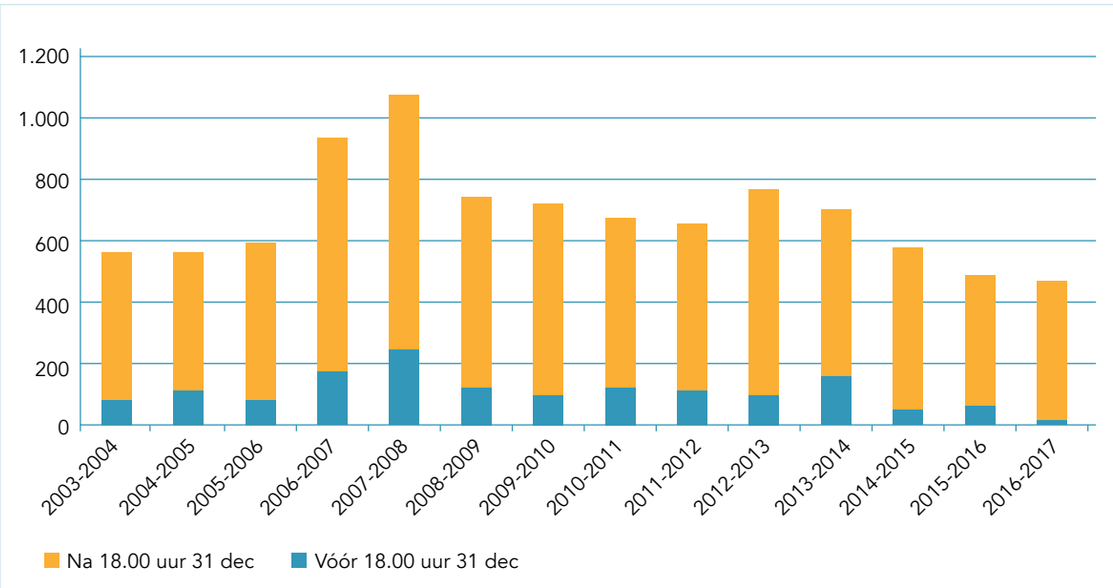
196 In Utrecht is bijvoorbeeld ten behoeve van de jaarwisseling 2016/2017 een pilot gestart met flexibel cameratoezicht. Hiertoe is de APV aangepast.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten die aangeven dat de beschikbare handhavingcapaciteit dusdanig beperkt is dat bepaalde maatregelen, zoals de verderop beschreven vuurwerkvrije zone, niet handhaafbaar zijn. Voor gemeenten kan dit ook een reden zijn om ervoor te kiezen om een dergelijke maatregel überhaupt niet in te zetten.

Vuurwerkgerelateerde maatregelen

Voor de beheersing van de vuurwerkgerelateerde verstoringen van de openbare orde en het beperken van schade en overlast worden maatregelen ingezet zoals het instellen van vuurwerkvrije zones en het gebruik van vuurwerkdetectiesystemen. Enkele jaren geleden is landelijk besloten de afsteektijden van vuurwerk te beperken. Particulieren mogen sinds de jaarwisseling van 2014-2015 alleen op oudejaarsavond vanaf 18.00 tot 02.00 uur de daaropvolgende dag vuurwerk afsteken. Daarvoor was dat vanaf 10.00 uur 's ochtends op oudejaarsdag. Het doel van deze maatregel was het terugdringen van overlast.[197] Uit de enquête van de Onderzoeksraad onder gemeenten lijkt de maatregel in dat opzicht zijn resultaat bereikt te hebben. Een ander effect van de maatregel zien we terug in het tijdsverloop van het behandelen van vuurwerkslachtoffers. De meeste slachtoffers (70 procent) kwamen afgelopen jaarwisseling na 00.00 binnen op de SEH. Slechts 3 procent van de slachtoffers kwam vóór 31 december 18.00 binnen: het tijdstip waarop vuurwerk mag worden afgestoken. In 2014 (nog voor de beperking van de afsteektijden) kwam 23 procent van de vuurwerkslachtoffers voor dit tijdstip binnen op de SEH.[198]



Figuur 26: Aantal vuurwerkslachtoffers op een post voor spoedeisende hulp (2003-2017)

197 *Besluit van 29 oktober 2014 tot wijziging van het vuurwerkbesluit (beperking afsteektijden consumentenvuurwerk)*, in: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2014, 416.
198 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, juni 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Hoewel er bij gemeenten enthousiasme is over het effect van deze maatregel ten aanzien van het terugdringen van overlast, is onduidelijk of daardoor ook het aantal vuurwerkslachtoffers is afgenomen. Gewonden melden zich wel binnen een korter tijdsbestek op de eerste hulp.

Figuur 27: Vuurwerkvrije zone Rotterdam. (Foto: Robin van Utrecht/Hollandse Hoogte)

Naast de landelijke beperking van de afsteektijden stellen gemeenten vuurwerkvrije zones in waar tijdens de afsteektijden geen vuurwerk mag worden afgestoken. Deze zones beperken zich veelal tot gebieden rondom bijvoorbeeld een kinderboerderij, ziekenhuis of dierenasiel. Enkele gemeenten zetten deze maatregel echter breder in. Hilversum kent bijvoorbeeld een vuurwerkvrije zone in een deel van het centrum. Ook andere gemeenten, zoals Groningen en Weesp zijn van plan om een deel van de binnenstad als vuurwerkvrije zone aan te wijzen.[199] Mede door de verschillen in de wijze waarop deze maatregel wordt ingezet, lopen de ervaringen met de effectiviteit ervan uiteen. Ook verschilt de wijze waarop gemeenten bewoners inlichten over de aanwezigheid van een vuurwerkvrije zone. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het plaatsen van borden of het sturen van brieven aan bewoners. Sommige gemeenten wijzen vuurwerkvrije zones aan in gebieden waar ook in voorgaande jaren geen of weinig vuurwerk is afgestoken, terwijl andere gemeenten de vuurwerkvrije zone juist instellen in gebieden waar veel overlast is ervaren.

Wat betreft verstoringen van de openbare orde waarbij illegaal vuurwerk een rol speelt, geven gemeenten aan dat de aanpak van de bron, dat wil zeggen: de beschikbaarheid van illegaal vuurwerk, buiten hun invloedssfeer ligt. Wel worden er op lokaal niveau

199 Zie RTVNoord, *Geen vuurwerk meer in centrum Groningen*, 30 augustus 2017 en Parool, *Historische binnenstad van Weesp wordt vuurwerkvrije zone*, 12 juli 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

maatregelen ingezet om het bezit en gebruik van illegaal vuurwerk in te dammen. Om het bezit van illegaal vuurwerk en het illegale bezit van grote hoeveelheden consumentenvuurwerk door particulieren tegen te gaan, worden bijvoorbeeld woningcorporaties betrokken bij toezichthoudende taken. Het komt voor dat de huurovereenkomst met de betrokkene wordt opgezegd bij ernstig normoverschrijdend gedrag of de opslag van grote hoeveelheden illegaal vuurwerk in de woning of bijbehorende opslagruimten.[200]

Om het illegale gebruik van vuurwerk tegen te gaan, zetten sommige gemeenten een vuurwerkdetectiesysteem in. Dit systeem registreert zowel de locatie van een knal als de intensiteit in decibel (dB) daarvan. Dit kan gemeenten en politie helpen bij de handhaving van de afsteektijden en het tegengaan van het gebruik van illegaal vuurwerk. Gemeenten zijn echter kritisch over de kosten en de effectiviteit van vuurwerkdetectiesystemen. Deze systemen helpen bij het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van de problematiek, maar vergroten niet altijd de effectiviteit van de handhaving: de knal wordt wel gedetecteerd maar het blijft lastig om de overtreders te pakken: ze zijn na het afsteken van vuurwerk vaak snel weer vertrokken. Enkele gemeenten die het detectiesysteem inzetten, evalueren met elkaar de effectiviteit ervan.

Voorlichting
Gemeenten geven, in aanvulling op de landelijke campagnes, voorlichting over het veilig afsteken van vuurwerk (zie paragraaf 3.2.2). Daarnaast zijn er ook decentrale voorlichtingscampagnes waarin er aandacht is voor handhaving van de openbare orde en het voorkomen van vernieling en schade (bijvoorbeeld voorlichting gericht op het beschermen van speeltuinen). Over de effectiviteit van lokale voorlichtingscampagnes zijn de meeste gemeenten positief, hoewel ze tegelijkertijd aangeven dat deze lastig is vast te stellen.

Effecten van verschillende maatregelen
Gemeenten geven in de enquête een overwegend positieve reactie op de vraag naar de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Tegelijkertijd blijkt het vaststellen van de daadwerkelijke effectiviteit van individuele maatregelen voor gemeenten in brede zin een lastige opgave te zijn. Zo geven gemeenten aan het lastig te vinden om de effectiviteit van een maatregel als de inzet van buurtpreventieteams vast te stellen. Datzelfde geldt voor het verzenden van een waarschuwingsbrief of het opleggen van een gebiedsverbod: het zijn voorbeelden van maatregelen waarvan gemeenten menen dat deze werken. Het niet signaleren van een persoon met een gebiedsverbod in een wijk, wordt bijvoorbeeld gezien als een succesvolle inzet van de maatregel. Een duidelijke feitelijke onderbouwing op basis waarvan men tot het positieve oordeel komt over ingezette maatregelen ontbreekt. De effectiviteit van een individuele maatregel dient bovendien veelal in samenhang gezien te worden met andere maatregelen. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat de effectiviteit van persoonsgerichte maatregelen en vuurwerkdetectiesystemen samenhangt met de inzet van personen met toezichthoudende en handhavende taken.

200 Het opslaan van vuurwerk kan ook in strijd zijn met hypotheekvoorwaarden.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Op lokaal niveau bestaat een grote verscheidenheid aan maatregelen met als doel om de risico's van verstoringen van de openbare orde en overlast te reduceren.

Naast gelegenheidsbeperkende maatregelen treffen sommige gemeenten ook meer risicogerichte maatregelen ten aanzien van specifieke wijken en personen.

De mate waarin en de wijze waarop de diverse maatregelen worden toegepast, verschilt per gemeente. Deze verschillen komen ten dele voort uit de aard en omvang van de problematiek. Daarnaast wordt verschillend gedacht over de ernst van de problematiek en wat binnen de gemeente als geaccepteerd wordt ervaren.

Gemeenten voeren bovendien een verschillend beleid ten aanzien van het beperken van vergelijkbare risico's.

3.3.2 Voorbereiding, samenwerking en evaluatie op lokaal niveau

Voorbereiding
Uit de interviews met gemeenten en de door de Raad uitgezette enquête blijkt dat veel gemeenten die de jaarwisseling voorbereiden, daar na de zomer mee beginnen. De helft van de gemeenten maakt een plan ter voorbereiding op de jaarwisseling. Met name grote en middelgrote gemeenten (beide circa 60 procent) maken een dergelijk plan. Bij kleine gemeenten ligt dit percentage net boven de 30 procent.

Tijdens de voorbereiding op de jaarwisseling kiezen gemeenten de in te zetten maatregelen. Het maken van een risicoanalyse door gemeenten is hierbij onontbeerlijk, omdat dit gemeenten in staat stelt om gerichter maatregelen te treffen. Uit het onderzoek van de Raad blijkt dat meerdere gemeenten zogeheten *hotspots* op basis van voorgaande jaarwisselingen identificeren. Met het identificeren van *hotspots* zetten gemeenten risicogericht maatregelen in voor buurten of plaatsen met verhoogde risico's zoals leegstaande en voor vernieling gevoelige panden. Op basis van deze plannen kan niet vastgesteld worden of de meerderheid van de gemeenten een risicoanalyse maakt en daarmee de lokale risico's en risicogebieden goed in kaart zijn gebracht.

Om tot een beredeneerde keuze van maatregelen te komen, is naast het identificeren van de risico's inzicht in de ratio en effectiviteit van maatregelen noodzakelijk. In de plannen van aanpak en evaluaties zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat gemeenten op grond van een theoretische onderbouwing of kennis van effecten van maatregelen tot een beredeneerde keuze komen voor te treffen maatregelen gelet op de problematiek waar zij op trachten te anticiperen. Het is dan ook onzeker of gemeenten de geschikte maatregelen inzetten voor de te bestrijden risico's.

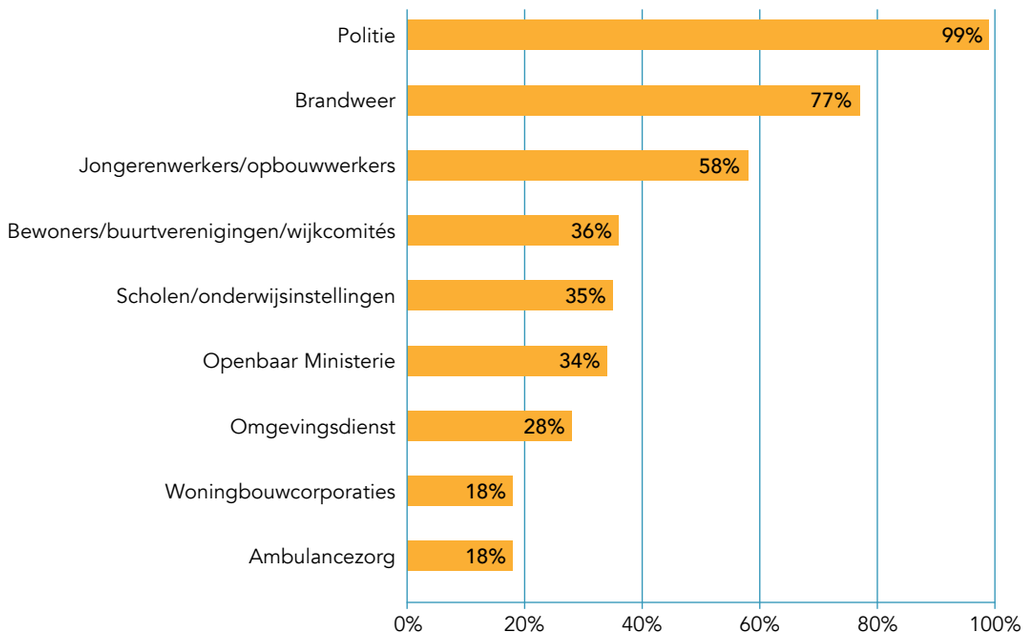
Samenwerking
De meeste gemeenten benadrukken het multidisciplinaire karakter van hun aanpak. Dat betekent dat ze voorafgaand aan de jaarwisseling met zowel interne als externe partijen in werkgroepverband 'om tafel gaan'. Deze constatering sluit aan bij bevindingen in het

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

rapport van de Politieacademie uit 2017, dat wijst op een ontwikkeling van de gemeenschappelijke aanpak van de jaarwisseling: 'Het tijdig beginnen met de voorbereidingen in een multidisciplinaire structuur is inmiddels ingeslepen op lokaal niveau.'[201]

Om een gedetailleerder beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten in de voorbereiding multidisciplinair samenwerken, is hen gevraagd aan te geven met welke partijen ze samenwerken in de voorbereiding op de jaarwisseling, met als doel de jaarwisseling veilig te laten verlopen. De resultaten zijn te zien in figuur 28.

Met welke partijen werkt uw gemeente samen in de voorbereiding op de jaarwisseling met als doel de jaarwisseling veilig te laten verlopen?
Basis: alle respondenten (n=143)



Figuur 28: Partijen waarmee gemeenten samenwerken ter voorbereiding op de jaarwisseling

Nagenoeg alle gemeenten werken in de voorbereiding samen met de politie. Een meerderheid van de gemeenten werkt samen met de brandweer, Halt en jongerenwerkers/opbouwwerkers. Iets meer dan een derde van de gemeenten geeft aan in de voorbereiding samen te werken met bewoners/buurtverenigingen/wijkcomités, met scholen/onderwijsinstellingen en met het Openbaar Ministerie. Ongeveer één op de vier gemeenten werkt samen met de omgevingsdienst en ongeveer één op de vijf geeft aan samen te werken met woningcorporaties en ambulancezorg.

201 Politieacademie, *Veiligheid bij jaarwisselingen*, 2017, p.15-16.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De wijze waarop en de partijen waarmee wordt samengewerkt in de voorbereiding op de jaarwisseling verschilt per gemeente. Sommige gemeenten bereiden de jaarwisseling voor in de 'driehoek', het overleg tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en politie. Andere gemeenten overleggen ook met organisaties als woningcorporaties en vrijwilligersorganisaties. Ook de intensiteit van de contacten met partners verschilt per gemeente. Zo zijn er gemeenten die in de weken voorafgaand aan de jaarwisseling intensief contact hebben met de externe partners, terwijl andere gemeenten twee keer overleggen met de externe partijen in de hele periode voorafgaand aan de jaarwisseling. Deze verschillen in de voorbereiding komen tevens tot uiting in de uitkomst ervan. Waar de ene gemeente een uitgebreid plan van aanpak of draaiboek maakt, beperkt een andere gemeente zich tot een draaiboek van een A4. Dit komt overeen met het beeld dat de Commissie overlast jaarwisseling schetste in 2008.[202]

In steden waar de jaarwisseling al jaren relatief rustig verloopt, is de voorbereiding een stuk minder intensief. Van de acht gemeenten onder de respondenten die aangeven geen problemen te ervaren tijdens de jaarwisseling heeft er slechts één een plan gemaakt waarin de maatregelen zijn omschreven. Een middelgrote gemeente (circa 40.000 inwoners) geeft aan zich helemaal niet voor te bereiden, afgezien van kort contact met politie en andere hulpdiensten.

Evaluatie

Ongeveer driekwart van de respondenten geeft aan dat hun gemeente het verloop van de afgelopen jaarwisseling heeft geëvalueerd, tegenover een kwart (23 procent) die zegt dat niet te hebben gedaan. Van de gemeenten die de jaarwisseling hebben geëvalueerd, geeft iets meer dan de helft aan de uitkomsten niet te hebben vastgelegd in een schriftelijke rapportage. Hier is een verschil te zien tussen kleine gemeenten, die relatief minder vaak evalueren en dit schriftelijk vastleggen, en middelgrote en grote gemeenten.

Uit de enquête blijkt verder dat minder dan de helft (45 procent) van de gemeenten lessen, ervaringen en *best practices* deelt met andere gemeenten. Dit betreft voornamelijk het delen met één of meer omliggende gemeenten, het delen in de veiligheidsregio en op politiedistrictniveau en het delen in regionaal verband. Vier gemeenten (van de 143) hebben aangegeven hun lessen, ervaringen en *best practices* te delen met soortgelijke gemeenten. Enkele respondenten hebben aangegeven ervaringen te delen als andere gemeenten daarom verzoeken. Opvallend is dat een stad als Amsterdam, die veel ervaring heeft met grote evenementen, aangeeft de inzet van maatregelen en de effectiviteit ervan niet met andere gemeenten te bespreken. In 2015 is dat wel in G4-verband gedaan. Daar kwam men tot de conclusie dat de aard van de problematiek per gemeente verschilt. Desalniettemin blijven hier kansen onbenut om van en met elkaar te leren.

Gemeenten beschikken niet over een integraal overzicht van de kosten die gemoeid zijn met preventie van overlast en verstoringen van de openbare orde. Een overzicht van de personele kosten van een gemeentelijke ambtenaar die gedurende het jaar belast is met evaluaties en voorbereiding van de jaarwisseling, of de kosten voor het instrueren van

202 Ministerie van BZK, *Rapport Commissie overlast jaarwisseling*, p.11.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

vrijwilligers en buurtwerkers, is veelal niet voorhanden. Ook ontbreekt veelal een eenduidig overzicht van incidenten en schade. Een gebrek aan informatie hieromtrent verhindert gemeenten om een realistische kosten-batenanalyse te maken. Hierdoor blijven de werkelijke maatschappelijke kosten van de viering van de jaarwisseling buiten beeld. Eén van de zaken die in bredere zin opvalt bij bestudering van de gemeentelijke evaluaties is dat gemeenten zich wel afvragen of de kosten van preventieve maatregelen opwegen tegen de baten ervan. Gemeenten hechten belang aan dergelijke inzichten, maar geven ook aan dat bijvoorbeeld gevoelens van veiligheid niet eenvoudig in een dergelijke kosten-batenanalyse meegewogen kunnen worden.

Er worden dan ook uiteenlopende afwegingen gemaakt bij bijvoorbeeld het afsluiten van afvalbakken of het afkappen van parkeerautomaten. Om het inzicht in dergelijke kosten en baten te vergroten, kiezen sommige gemeenten er soms bewust voor om bepaalde preventieve maatregelen eenmalig niet in te zetten.[203] Eén gemeente schrijft in de evaluatie bijvoorbeeld dat er in een voorgaand jaar een bewuste afweging is gemaakt om geen containers af te sluiten. Hierbij werd de nadruk gelegd op het bijhouden van een gedegen schaderegistratie om een beter inzicht te creëren in de omvang van het probleem en tot een goed onderbouwde afweging te komen ten aanzien van (aanvullende) maatregelen in opvolgende jaren.

Het ontbreken van eenduidige registraties van kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding van de jaarwisseling alsmede een eenduidig overzicht van incidenten en schade maakt het voor gemeenten nog lastiger om in te schatten wat het effect van de maatregelen is op het reduceren van incidenten. Bovendien bemoeilijkt het gebrek aan inzicht het delen van lessen, ervaringen en *best practices*. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat gemeenten slechts beperkt op de hoogte zijn van de aanpak van andere gemeenten.

Daarnaast blijkt dat de VNG weliswaar aandachtspunten van het Ministerie van VenJ voor de jaarwisseling op haar website publiceert en een *best practices* overzicht heeft sinds 2011,[204] maar dat dit overzicht momenteel slecht negen *best practices* bevat. De laatste best practice is toegevoegd in 2014.[205] Ook valt op dat de respons op de VNG-enquête onder gemeenten in de afgelopen jaren is afgenomen: aan de laatste inventarisatie (over de jaarwisseling 2016-2017) namen slechts 24 gemeenten deel. Ook dat is te beschouwen als een indicatie voor de verminderde prioriteit voor het delen van ervaringen, lessen en *best practices*.[206] Het belang van het delen van kennis en ervaringen is ook in eerdere rapporten benadrukt.[207] Desondanks constateert de Raad dat het delen van lessen, ervaringen en *best practices* tussen veel gemeenten niet plaatsvindt.

203 Brief burgemeester Leiden aan de leden van de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid. *Onderwerp: Jaarwisseling 2016-2017*, 14 februari 2017.
204 Databank praktijkvoorbeelden van VNG, https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/veiligheid/jaarwisseling.aspx. Geraadpleegd op 27 september 2017.
205 Dit betreft het 'Aanwijzingsbesluit vuurwerkverbod in het centrum' van de gemeente Hilversum.
206 De VNG behartigt de belangen van de gemeenten, voert gemeenschappelijke diensten voor gemeenten uit en biedt haar leden een platform. De VNG heeft een rol in informatieverstrekking en -deling tussen gemeenten (zie website VNG).
207 Zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK, *Rapport Commissie overlast jaarwisseling*, 2008, p.29. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid brengt op zijn website enige informatie over de jaarwisseling bijeen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Vooral grotere gemeenten beginnen vroegtijdig met het voorbereiden van de jaarwisseling en stellen daarbij een plan van aanpak op. Deze voorbereiding vindt in de regel multidisciplinair plaats, waarbij afstemming plaatsvindt tussen gemeente, OM, politie, brandweer, ambulancediensten, maar ook met jongerenwerkers en woningcorporaties. Hierin is een positieve ontwikkeling te zien ten opzichte van tien jaar geleden.

Het is vanwege het gebrek aan inzicht in effecten van maatregelen onzeker of gemeenten *die* maatregelen inzetten die geschikt zijn voor de risico's die men wil reduceren en of de kosten die gemoeid zijn met de maatregelen in verhouding staan tot de veiligheidswinst die het oplevert.

Daarnaast worden lessen en ervaringen tussen gemeenten nog nauwelijks gedeeld. Een kwart van de gemeenten zegt het verloop van de jaarwisseling niet te evalueren. De helft van de gemeenten die wel evalueren, leggen dit niet schriftelijk vast. Deze zaken dragen niet bij aan het aanscherpen van de aanpak.

3.3.3 Analyse aanpak openbare orde

Gemeenten zien zich jaarlijks gesteld voor het treffen van de juiste maatregelen ter voorkoming van de verstoringen van de openbare orde die zich op lokaal niveau voordoen. De aard en omvang van de problematiek verschilt per gemeente, evenals de percepties van de gemeenten van de ernst van de verstoringen. Dat vertaalt zich in de wijze waarop gemeenten zich voorbereiden op de jaarwisseling. Slechts iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan een plan van aanpak op te stellen. Driekwart van de gemeenten geeft aan de jaarwisseling te evalueren, maar dit wordt in de meeste gevallen niet schriftelijk vastgelegd. Dat staat een gedegen uitwisseling van kennis en ervaring in de weg. Het verwondert de Raad dat zoveel gemeenten kansen laten liggen om op gestructureerde en onderbouwde wijze de verstoringen van openbare orde in te dammen.

De Onderzoeksraad constateert dat een deel van de gemeenten relatief gelaten reageert op het verloop van oud en nieuw. Deze reactie doet echter geen recht aan de jaarlijkse situatie van grootschalige normoverschrijding die zich in Nederland als geheel tentoon spreidt. De jaarwisseling is geen reden om de verstoringen van de openbare orde als onderdeel van een traditie te accepteren. Alle *opzettelijke* handelingen die leiden tot schade en letsel zijn vanuit maatschappelijk oogpunt immers ongewenst.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt evenwel dat de aanpak van de jaarwisseling op lokaal niveau is uitgebreid. Zowel op het gebied van samenwerking met andere partijen als wat betreft het aantal en type maatregelen zijn stappen gezet.[208] De brede aanpak van ordeverstoorders, die niet beperkt is tot de inzet van de politie, maar waar ook jongerenwerkers en buurtvaders bij betrokken zijn, komt in de aanpak van gemeenten bijvoorbeeld duidelijk terug. Hetzelfde geldt voor een maatregel als het verzenden van waarschuwingsbrieven aan (potentiële) ordeverstoorders.

Veel van de lokale maatregelen betreffen gelegenheidsbeperkende maatregelen. Deze worden al dan niet aangevuld met risicogerichte maatregelen die zien op de aanpak van problemen in specifieke wijken en van specifieke groepen of individuen. De inspanningen die op lokaal niveau worden gepleegd om de verstoringen van openbare orde tegen te gaan, wisselen echter per gemeente. Vooral de grote steden treffen een omvangrijk pallet aan maatregelen.

De Onderzoeksraad ziet ruimte voor verbetering voor gemeenten in hun voorbereiding op de jaarwisseling. Gemeenten hebben bijvoorbeeld zeer beperkt zicht op het effect van de maatregelen die zij treffen. Dat komt ten dele omdat gemeenten in veel gevallen een grote hoeveelheid maatregelen nemen die al dan niet op elkaar inwerken. Dat maakt het meten van het effect van de individuele maatregelen lastig. Maar het beperkte inzicht in het effect van de maatregelen wordt ook veroorzaakt doordat de aanpak van het voorgaande jaar niet altijd geëvalueerd wordt en gemeenten slechts beperkt kennis en ervaringen delen.

Inzicht in de ratio van maatregelen ontbreekt bij veel gemeenten. Wanneer gemeenten voor de keuze worden gesteld welke maatregelen zij de komende jaarwisseling inzetten, handelen ze doorgaans op gevoel: 'we denken dat het werkt dus zetten we de maatregelen volgend jaar weer in'. Meer inzicht in de maatregelen, belangrijke randvoorwaarden voor het doen slagen van de maatregelen en de effecten van de maatregelen, stellen gemeenten in staat gerichtere en mogelijk minder maatregelen te treffen.

Het onderzoek wijst uit dat het merendeel van de gemeenten met andere partijen samenwerkt. Gemeenten kunnen de multidisciplinaire aanpak versterken door de samenwerking verder uit te breiden naar andere partijen, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van de beoogde doelgroepen door middel van voorlichting, maar ook ten behoeve van een meer wijk- en risicogerichte aanpak (signaleren en voorkomen van problemen in de wijk).

208 Zie Ministerie van BZK, *Rapport Commissie overlast jaarwisseling*, 2008, p.5: "*De commissie kreeg de opdracht om […] te komen met aanbevelingen voor een aanpak waarmee de betrokken (veiligheids)organisaties voldoende zijn voorbereid om ongeregeldheden te beperken en te voorkomen.*" Deze commissie deed zowel aanbevelingen over de inzet van maatregelen, een tijdige voorbereiding met politie, Openbaar Ministerie, brandweer, ambulancezorg, jeugdwerkers, reclassering en sportverenigingen en het eenduidig registreren van informatie ten behoeve van analyse en evaluatie. Een aantal van de door deze commissie gedane aanbevelingen zijn terug te vinden in de wijze waarop gemeenten de afgelopen jaren overlast en verstoringen van de openbare orde aanpakken.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Waar een deel van de gemeenten zeer veel maatregelen treft, samenwerkt met veel partijen, risico-, wijk- en persoonsgericht maatwerk toont, en de aanpak na afloop van de jaarwisseling evalueert, staat daar nog een grote groep gemeenten tegenover die op een of meerdere van deze punten achterblijft. De verstoringen van de openbare orde veroorzaken te veel schade, letsel en overlast om ze tijdens de jaarwisseling als een gegeven te accepteren. Vastgesteld kan worden dat er forse inspanningen en investeringen nodig zijn om de avond enigszins beheersbaar te houden. Die investeringen leiden in de praktijk – lokale uitzonderingen daargelaten – niet tot een aanvaardbaar risiconiveau.

Conclusies

Ondanks het feit dat de lokale aanpak van de jaarwisseling de afgelopen tien jaar is uitgebreid, is het inzicht in de effectiviteit van de maatregelen en de kennisdeling tussen gemeenten beperkt. Veel maatregelen worden ingezet op grond van ongetoetste aannames. Dat staat een verdere ontwikkeling van de aanpak in de weg.

Gemeenten laten kansen liggen om op gestructureerde en onderbouwde wijze de verstoringen van de openbare orde in te dammen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

4 CONCLUSIES

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

Probleem
De viering van oud en nieuw is op veel plaatsen in Nederland het onveiligste feest van het jaar. Bij iedere jaarwisseling vallen honderden gewonden en sinds 2000 valt er gemiddeld één dode per jaar door vuurwerk. Daarnaast zorgt vuurwerk voor veel overlast en is het schadelijk voor het milieu en de volksgezondheid. De jaarwisseling gaat ook gepaard met allerhande verstoringen van de openbare orde, waarbij vuurwerk vaak een rol speelt. Op geen andere dag in het jaar is sprake van zoveel gevallen van openlijke geweldpleging, brandstichting en vernielingen. Jaarlijks is er voor miljoenen euro's schade aan publieke en particuliere eigendommen. Niettemin wordt op deze schaduwzijde van de jaarwisseling steeds met een zekere gelatenheid gereageerd en vaak geconcludeerd dat de jaarwisseling 'relatief rustig' is verlopen. Dergelijke kwalificaties doen geen recht aan de aard en omvang van de problematiek.

De praktijk van het afsteken van consumentenvuurwerk en illegaal vuurwerk vormt om verschillende redenen een grote bron van onveiligheid. Naast de afstekers zelf lopen omstanders, omwonenden, politiemensen en hulpverleners letsel op en worden gehinderd of bedreigd in hun woon- en werkomgeving.

Consumentenvuurwerk
De omstandigheden waaronder en de wijze waarop mensen consumentenvuurwerk afsteken, tasten de veiligheid in de samenleving in ernstige mate aan. Vrijwel al het zwaardere vuurwerk uit categorie F3 is in Nederland verboden voor particulieren. Desondanks zorgt het nog toegestane consumentenvuurwerk, in het bijzonder siervuurwerk, voor veel letsel. Bepaalde typen vuurwerk nodigen uit tot risicovol en roekeloos gedrag, zoals het uit de hand afsteken ervan of het gericht afschieten in de richting van omstanders. Dit geldt bijvoorbeeld voor vuurpijlen. Al eerder verbood de overheid Romeinse kaarsen en babypijltjes, omdat deze producten in de praktijk onvoorzichtig en roekeloos gedrag uitlokten en tot veel letsel leidden. Legaal knalvuurwerk draagt bij aan het ontstaan van gevoelens van onveiligheid bij een deel van de bevolking.

Het systeem van de CE-markering voor consumentenvuurwerk om veilig vuurwerk te garanderen, kent diverse tekortkomingen. Daardoor komt vuurwerk dat niet voldoet aan de veiligheidseisen in handen van de consument terecht. Het Ministerie van IenM en de vuurwerkbranche hebben nauwelijks inzicht in de tekortkomingen in het productie- en testproces, waardoor het probleem blijft bestaan.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Het scala aan in de loop der jaren getroffen initiatieven heeft niet geleid tot een substantiële daling van het aantal vuurwerkslachtoffers noch van de schade aan publieke en private eigendommen.

Illegaal vuurwerk

Legaal geproduceerd vuurwerk dat uitsluitend door professionals mag worden gebruikt, komt voor een groot deel in handen van particulieren. Het gebruik van dit voor particulieren illegale vuurwerk, is gevaarlijk voor afstekers, omstanders en hulpverleners. Door de explosieve kracht ervan zijn de veiligheidsrisico's de laatste jaren bovendien steeds groter geworden. Het illegale (knal)vuurwerk leidt vooral bij afstekers tot ernstig letsel en daarnaast wordt het gebruikt om de orde te verstoren, in het bijzonder voor vernielingen in de publieke ruimte. Daarmee draagt het voor een belangrijk deel bij aan de jaarlijkse schade en ervaren overlast. Van het gebruik van deze explosieven gaat een dreiging uit naar burgers, politie en hulpverleners.

De aanpak van illegaal vuurwerk en de handel daarin is de laatste jaren geïntensiveerd maar heeft nog niet geleid tot een afname van de problemen die samenhangen met illegaal vuurwerk. Voor de opsporing en vervolging van personen en organisaties die zich bezighouden met het gebruik van of de handel in illegaal vuurwerk, is internationale samenwerking noodzakelijk. Deze samenwerking kent diverse barrières, is tijdrovend en arbeidsintensief. Dit vraagt om de inzet van meer mensen en middelen. Bovendien bemoeilijkt het internationale karakter van de handel het zicht op de handelsstromen.

Opsporingsdiensten hebben een te beperkte informatiepositie om de illegale handelsstromen effectief te belemmeren. Met name de kennis over criminele organisaties die achter de handel schuilgaan is gebrekkig. De in 2017 gestarte verdere intensivering van de opsporing is echter tijdelijk van aard. Toereikendheid en passendheid van deze nieuwe werkwijze zijn nog niet in te schatten.

Verstoringen van de openbare orde

Verstoringen van de openbare orde tijdens de jaarwisseling blijken talrijk, hardnekkig en moeilijk te bestrijden. Gemeenten verschillen in de mate waarin zij te maken hebben met dergelijke ordeverstoringen en in de wijze waarop ze die aanpakken. Gemeenten denken verschillend over de ernst van de jaarwisselingsproblemen en wat binnen de gemeente als acceptabel wordt ervaren. Ze laten kansen liggen om op gestructureerde en onderbouwde wijze de verstoringen van de openbare orde in te dammen. Ondanks het feit dat de lokale aanpak van de jaarwisseling de afgelopen tien jaar is uitgebreid en gemeenten meer zijn gaan samenwerken met andere organisaties, zijn de maatregelen goeddeels gebaseerd op niet getoetste aannames. Het evalueren en schriftelijk vastleggen van de resultaten daarvan maken geen vast onderdeel uit van de aanpak van de meerderheid van de gemeenten. Bovendien is de kennisdeling tussen gemeenten zeer beperkt en ongestructureerd. Dat staat een verdere ontwikkeling van de aanpak in de weg.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De jaarwisselingproblematiek is te divers om door één overheidslaag te worden aangepakt. Om het tij te keren en daadwerkelijk vooruitgang te boeken in termen van een substantiële reductie van het aantal vuurwerkslachtoffers en ordeverstoringen, zijn dan ook ingrijpende maatregelen nodig. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat bij alle betrokken partijen een gevoel van urgentie aanwezig is dat aansluit bij de aard en ernst van de jaarwisselingsproblematiek.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

5 AANBEVELINGEN

Om veiligheidswinst te boeken, acht de Onderzoeksraad voor Veiligheid een kentering noodzakelijk in de wijze waarop Nederland omgaat met de problemen rond de jaarwisseling. In het bijzonder het letsel (circa 480 gewonden op de eerste hulp; gemiddeld 200 ogen raken beschadigd) dat mensen oplopen door vuurwerk is naar het oordeel van de Raad niet verenigbaar met het beoogde feestelijke karakter van oud en nieuw.

De Onderzoeksraad vindt structurele veiligheidsverbetering noodzakelijk met als doel het substantieel verminderen van vuurwerkgerelateerd letsel en van verstoringen van de openbare orde. De aanbevelingen zijn gericht op:

a. het beperken van de gevaren die uitgaan van consumentenvuurwerk;
b. het bestrijden van illegaal vuurwerk;
c. het terugdringen van verstoringen van de openbare orde.

Deze onderwerpen zijn analytisch te onderscheiden, maar hangen in de praktijk met elkaar samen. Van belang is dan ook dat betrokken organisaties komen tot een samenhangende en meerjarige benadering voor het oplossen van de veiligheidsproblemen rond de jaarwisseling.

a. Beperken van de gevaren van consumentenvuurwerk

Het afsteken van consumentenvuurwerk, in het bijzonder siervuurwerk, veroorzaakt veel letsel. Deze onveilige situatie heeft te maken met (een combinatie van) de kwaliteit van het product, de wijze waarop het wordt gebruikt en de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

1. Verbied vuurwerk dat in de praktijk de grootste inbreuk maakt op de veiligheid doordat het zorgt voor letsel (vuurpijlen) en overlast (knalvuurwerk)

De Europese Pyrorichtlijn biedt lidstaten ruimte om vuurwerk voor consumenten te beperken of te verbieden ter bescherming van de gezondheid, de openbare orde en veiligheid of omwille van het milieu (artikel 4, lid 2). De Onderzoeksraad constateert dat vuurpijlen al jaren voor veel oogletsel en brandwonden zorgen. Vuurpijlen zijn intrinsiek

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

gevaarlijk en nodigen uit tot onveilig gebruik doordat ze in de praktijk uit de hand worden afgeschoten of gericht worden op omstanders.

Op grond van een dergelijke overweging zijn enige jaren geleden ook Romeinse kaarsen en babypijltjes al verboden. Voor het veilig afsteken van vuurpijlen is het bovendien noodzakelijk extra handelingen te verrichten, zoals het installeren van een stevige en stabiele lanceerinrichting. Knalvuurwerk zorgt voor overlast en gevoelens van onveiligheid en kan uitnodigen tot roekeloos gedrag, bijvoorbeeld door het naar omstanders te gooien. Op grond hiervan ligt het in de rede vuurpijlen en knalvuurwerk te verbieden. Ander consumentenvuurwerk, zoals fonteinen, 'cakes', grondtollen en draaizonnen, blijft beschikbaar voor de viering van oud en nieuw (zie bijlage J).

2. Zorg voor meer inzicht in de relatie tussen het type vuurwerk en de omvang en ernst van het letsel en neem indien noodzakelijk nadere maatregelen.

De komende jaren zal de overheid nauwlettend moeten monitoren in hoeverre het nog toegestane vuurwerk zorgt voor letsel. Voor een goede besluitvorming is het onontbeerlijk dat er betrouwbare kwantitatieve informatie beschikbaar komt over het verband tussen het type vuurwerk en de omvang en aard van het letsel. Jaarlijks kan dan bezien worden of, behalve vuurpijlen en knalvuurwerk, mogelijk meer vuurwerkartikelen voor een verbod in aanmerking moeten komen of dat andere maatregelen noodzakelijk zijn.

3. Verplicht verkopers van consumentenvuurwerk tot gratis verstrekking van vuurwerkbrillen en aansteeklonten en tot het geven van voorlichting over veilig gebruik van de verkochte vuurwerkartikelen.

Van importeurs en verkopers van consumentenvuurwerk mag een actieve opstelling worden verwacht om die maatregelen te treffen die het risico op letsel kunnen reduceren, te beginnen bij het aanbieden van beschermende middelen en het geven van voorlichting over het veilig gebruik aan degenen die het vuurwerk kopen.

b. Aanpak van illegaal vuurwerk

Illegaal vuurwerk – in het bijzonder zwaar knalvuurwerk – veroorzaakt veel letsel en schade tijdens de jaarwisseling, maar ook door het jaar heen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

4. Versterk de opsporing en vervolging van de handel in illegaal vuurwerk. Denk daarbij aan extra personele capaciteit, een betere informatiepositie en intensievere samenwerking op nationaal en internationaal niveau.

De aanpak van de handel in illegaal vuurwerk dient te worden versterkt. Dit is een kwestie van een lange adem. De recente initiatieven van het OM en de politie dienen dan ook meerjarig te worden volgehouden. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn hierbij cruciaal, zowel nationaal als internationaal, tussen overheidspartijen en met de vuurwerkbranche en andere betrokken partijen (zoals koeriersdiensten, betaaldiensten, internet-serviceproviders, verzekeringsmaatschappijen en woningcorporaties). Een versterking van de opsporing is extra van belang in het licht van de wettelijke inperking van het legale consumentenvuurwerk als bedoeld in aanbeveling 1. Dan zullen er immers meer soorten vuurwerk wettelijk verboden worden voor particulieren dan nu het geval is.

5. Bevorder op Europees niveau een verdere beperking van vuurwerkrisico's door aanscherping van de Pyrorichtlijn. Denk daarbij in het bijzonder aan een verbod op de productie van zwaar professioneel knalvuurwerk waar geen legale markt voor is.

Het legaal geproduceerde zware (knal)vuurwerk, dat uitsluitend door professionals mag worden gebruikt, komt voor een groot deel in handen van particulieren. Onder professionals is nauwelijks vraag naar zwaar knalvuurwerk. Het gebruik van dit voor particulieren illegale vuurwerk, dat de afgelopen jaren sterk in explosieve kracht is toegenomen, vormt een groot gevaar voor de afstekers, omstanders en hulpverleners. Het leidt in de praktijk tot ernstig letsel zoals het verlies van handen en vingers of erger. Het illegale knalvuurwerk is ook een middel dat ingezet wordt voor criminele doeleinden en bij het verstoren van de openbare orde: de schade en de overlast als gevolg van het afsteken van dit type vuurwerk is zeer omvangrijk.

c. Terugdringen verstoringen openbare orde

Brandstichting, vernieling en geweldpleging: wangedrag rond de jaarwisseling doet zich voor in de publieke ruimte – waar gemeenten de taak hebben de openbare orde te bewaren. Gemeenten zitten dan ook niet stil: de voorbereiding op oud en nieuw begint soms al in de zomer en het scala aan ingezette maatregelen is breed. Vooral grote en middelgrote gemeenten die veel problemen ervaren, plegen forse inspanningen. Toch blijft het aantal incidenten landelijk gezien onverminderd hoog.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

De aanbevelingen zijn in de eerste plaats aan de burgemeesters van de gemeenten gericht, gegeven hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde in hun gemeente. Daarnaast is het van belang dat gemeenten worden ondersteund door instanties op landelijk niveau.

Aanbevelingen aan de burgemeesters van alle gemeenten, de minister van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

6. Evalueer maatregelen voor de jaarwisseling op effectiviteit. Zorg ervoor dat gemeenten van elkaar leren door beter gebruik te maken van elkaars ervaringen en goede voorbeelden.

Van belang is dat gemeenten beter inzicht krijgen in wat wel en niet werkt en in welke omstandigheden. Gemeenten laten nu nog kansen liggen om de kennis over ingezette maatregelen en de effectiviteit daarvan met elkaar uit te wisselen en in de praktijk te benutten. Het gaat bijvoorbeeld om het delen van ervaringen met vuurwerkvrije zones en risicogerichte maatregelen op wijk-, groeps- en persoonsniveau (zie bijlage G). Om te voorkomen dat gemeenten steeds afzonderlijk het wiel blijven uitvinden, is hier een actieve opstelling van landelijk opererende partijen – in het bijzonder de VNG en het Ministerie van JenV – onontbeerlijk. Deze landelijke partijen kunnen onderzoek entameren, kennis verzamelen en verspreiden en gemeenten ondersteunen bij de implementatie van maatregelen.

7. Benader oud en nieuw als een evenement. Neem als gemeente in het belang van de openbare orde en veiligheid de regie om te zorgen dat de jaarwisseling een sterker georganiseerd karakter krijgt. Verbind voorwaarden aan evenementen en andere activiteiten. Stimuleer en ondersteun burgers bij het organiseren van activiteiten voor een veilige viering van de jaarwisseling.

Gemeenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het ombuigen van de huidige risicovolle viering van de jaarwisseling naar een veilig feest voor iedereen, zoals door het organiseren van professionele vuurwerkshows. Door de jaarwisseling als een evenement te benaderen, kunnen nieuwe feestelijke tradities wortel schieten en wordt aan potentiële onruststokers een alternatieve invulling van de avond geboden. Denk hierbij aan collectieve initiatieven, zoals dorp-, buurt-, of straatfeesten. Gemeenten kunnen de uitgangspunten en randvoorwaarden vastleggen zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, wat wel en niet mag en waar de activiteit plaatsvindt.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Onderzoeksraad voor Veiligheid

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt voorvallen met als doel lessen te trekken die leiden tot verbetering van de veiligheid in Nederland. Hiertoe achterhaalt de Onderzoeksraad de directe en achterliggende oorzaken van het voorval omdat daarin vaak structurele veiligheidstekorten te vinden zijn. De Onderzoeksraad identificeert dergelijke structurele veiligheidstekorten en formuleert aanbevelingen om deze te verhelpen. De Raad kent een breed werkterrein en is vrij in de keuze, afgezien van enkele wettelijke onderzoeksverplichtingen, om naar eigen inzicht ongevallen te onderzoeken. De Onderzoeksraad verricht ook thema-onderzoeken, waarin meer soortgelijke incidenten en ongevallen worden onderzocht met het oog op het reduceren van risico's.

De jaarwisseling is een landelijke viering die ieder jaar gepaard gaat met een opeenstapeling van soortgelijke incidenten en ongevallen, zoals ongevallen met vuurwerk. Deze incidenten en ongevallen leiden onder meer tot vele gewonden en in sommige gevallen zelfs tot dodelijke slachtoffers. Het hardnekkige karakter van deze fenomenen vormden, in combinatie met een verzoek van de burgemeesters van de vier grote steden aan de Onderzoeksraad, aanleiding voor dit onderzoek.[209]

Doel onderzoek

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan het vergroten van de veiligheid van burgers tijdens de jaarwisseling in Nederland. De Onderzoeksraad verwacht dat met het beter beheersen van veiligheidsrisico's voorafgaand aan en tijdens de jaarwisseling, het aantal ongevallen en incidenten gereduceerd kan worden en daarmee het aantal letsels kan verminderen. Ook is de verwachting dat met het verminderen van het aantal ongevallen en incidenten, burgers en hulpverleners zich tijdens de jaarwisseling veiliger voelen.

Onderzoeksvragen

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

> Welke mogelijkheden en belemmeringen zijn er bij het terugdringen van veiligheidsrisico's rondom de jaarwisseling, in het bijzonder ten aanzien van illegaal vuurwerk, consumentenvuurwerk en verstoringen van de openbare orde?

209 Brief burgemeester J.J. van Aartsen namens de burgemeesters van de vier grote steden, 23 februari 2017. Zie bijlage C.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Deze vraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:
1. Probleemschets:
   - Wat is de aard en omvang van de problemen als gevolg van vuurwerkgebruik en verstoringen van de openbare orde voorafgaand aan en tijdens de jaarwisseling?
   - Hoe hebben deze problemen zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
   - Hoe percipiëren betrokken partijen de problemen die zich in de aanloop naar en tijdens de jaarwisseling voordoen?
2. Aanpak problematiek:
   - Welke preventieve maatregelen zijn de afgelopen jaren getroffen om veiligheidsrisico's te reduceren?
   - Wat zijn de effecten van deze maatregelen?
   - In hoeverre zijn betrokken partijen bereid en in staat om de aanpak te versterken en de veiligheidsrisico's te reduceren?

Afbakening

Breed veiligheidsbegrip
De Onderzoeksraad hanteert in dit rapport een breed veiligheidsbegrip en richt zich enerzijds op fysieke veiligheid: de bescherming tegen fysiek letsel of schade door ongevallen. Anderzijds verstaat de Raad in dit rapport onder veiligheid ook sociale veiligheid: bescherming tegen handelingen van derden (misdrijven en overtredingen) die leiden tot letsel, overlast of schade. Het gaat erom dat burgers veilig zijn (objectief element) en zich veilig voelen (subjectief element) in hun leefomgeving en tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden.

Veiligheidsrisico's
Om veiligheid zoals hiervoor beschreven te bereiken, is het beheersen van de risico's cruciaal. Onveiligheid kan ontstaan door ongevallen, maar ook door moedwillig handelen. Er is al veel onderzoek gedaan naar problemen tijdens de jaarwisseling waardoor al veel cijfers en andere informatie bekend zijn. Daaruit zijn drie onderwerpen te destilleren die van belang zijn voor de veiligheid van de jaarwisseling: illegaal vuurwerk, consumentenvuurwerk en verstoringen van de openbare orde.

Preventieve maatregelen
Het onderzoek heeft betrekking op de maatregelen die genomen (kunnen) worden om de risico's zo klein mogelijk te maken. Daarbij leggen we de nadruk op *preventieve* maatregelen en niet op *reactieve* maatregelen zoals het optreden van de politie/ME tegen ordeverstoorders, en vervolging en strafoplegging van wetsovertreders. Om die reden wordt ook geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de politie zich voorbereidt op de jaarwisseling, bijvoorbeeld als het gaat om de capaciteitsverdeling tussen en binnen de regionale eenheden. De focus ligt op het verloop van de jaarwisseling zelf; dit betekent dat de opslag en het transport van vuurwerk (die ook in de rest van het jaar een risico vormen) buiten de scope van het onderzoek vallen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Dataverzameling

Openbare bronnen, opgevraagde documenten en interviews
De Onderzoeksraad heeft voor het onderzoek eerdere onderzoeksrapporten over de jaarwisseling bestudeerd, waaronder de rapporten van de Politieacademie uit 2007, 2008, 2009 en 2017, het rapport van de Commissie Overlast Jaarwisseling (2008) en een rapport van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (2012). Ook heeft de Onderzoeksraad andere openbare bronnen bestudeerd, zoals Tweede Kamerstukken. Daarnaast heeft de Onderzoeksraad documentatie en cijfers opgevraagd bij diverse betrokken partijen waaronder de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Groningen en Hilversum, VenJ, IenM, ILT, OM, NCTV, Nationale Politie, NFI, politiebonden, Ambulancezorg Nederland, Brandweer Nederland, VNG, diverse veiligheidsregio's, andere gemeenten, Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN), VeiligheidNL en de Nederlandse Vereniging voor Traumachirurgie. Met vertegenwoordigers van deze organisaties zijn circa twintig interviews gehouden en telefonische gesprekken gevoerd.

Enquête
De Onderzoeksraad heeft verder een enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland. De enquêtevragen richtten zich op:

- de problemen rond de jaarwisseling en ontwikkelingen daarin;
- de voorbereiding op de jaarwisseling;
- inzet van maatregelen en de effecten daarvan;
- evaluatie en het delen van lessen en ervaringen;
- mogelijkheden om de veiligheid tijdens de jaarwisseling in de toekomst te verbeteren.

Bij de vraag over de inzet van maatregelen en de effecten daarvan zijn veertien maatregelen aan de gemeenten voorgelegd. Deze veertien maatregelen zijn geselecteerd op basis van een inventarisatie opgenomen in figuur 23. De enquête is ingevuld door 143 gemeenten (van de in totaal 388 Nederlandse gemeenten), een respons van ongeveer 37 procent. Een groot aantal gemeenten heeft de Onderzoeksraad aanvullende documenten gestuurd (zoals stukken ter voorbereiding op de jaarwisseling en evaluaties van de jaarwisseling 2016-2017). Hiermee is een breed beeld ontstaan van de mate waarin gemeenten bepaalde maatregelen inzetten en wat hun ervaringen daarmee zijn. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de uitkomsten van deze enquête niet statistisch representatief zijn. Figuur 29 toont hoeveel gemeenten per provincie deelnamen aan de enquête.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Groningen	6
Friesland	8
Drenthe	2
Overijssel	11
Flevoland	4
Gelderland	18
Utrecht	10
Noord-Holland	18
Zuid-Holland	28
Zeeland	1
Noord Brabant	23
Limburg	14
Totaal	**143**

Figuur 29: Deelname gemeenten aan enquête, per provincie

Bij de duiding van de resultaten wordt onderscheid gemaakt in grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 100.000 inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) conform de CBS-indeling. De enquête is ingevuld door 57 kleine gemeenten; 76 middelgrote gemeenten; en tien grote gemeenten. Drie van de G4-gemeenten hebben de enquête ingevuld: Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

Naast de documentstudie, interviews, gesprekken en enquête, heeft de Onderzoeksraad de relevante wet- en regelgeving in kaart gebracht en geanalyseerd. Ook heeft het team TNO-testen bijgewoond waarbij het effect van zwaar, professioneel vuurwerk op de uitrusting en het materieel van politie werd gemeten. Daarnaast was de Onderzoeksraad aanwezig bij de conferentie 'vijf voor twaalf' van de politie.

Overzicht aard en omvang problemen en maatregelen
Op basis van de verzamelde informatie is een overzicht gemaakt van de belangrijkste veiligheidsrisico's. Voorts is op basis van openbare bronnen een maatregelinventarisatie gemaakt, waarin meer dan vijftig maatregelen zijn opgenomen die worden getroffen om de veiligheidsrisico's rondom de jaarwisseling te beperken.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Analyse en oordeelsvorming
De Onderzoeksraad heeft de bevindingen getoetst aan een beoordelingskader. Dat bestaat enerzijds uit een juridisch kader bestaande uit (inter)nationale wet- en regelgeving en richtlijnen, en anderzijds uit een eigen kader van de Raad. Met dit eigen kader geeft de Onderzoeksraad, mede op basis van zijn ervaring uit eerdere onderzoeken en wetenschappelijke inzichten, aan wat in aanvulling op het juridische kader van de betrokken partijen verwacht mag worden.

Stakeholderbijeenkomsten
Om de analyse van de betrokken partijen in de vuurwerkketen te toetsen, is op 28 augustus 2017 een stakeholderbijeenkomst georganiseerd. Daarbij waren vertegenwoordigers aanwezig van IenM, ILT, OM, Nationale Politie, NFI en BPN. Tijdens een tweede stakeholderbijeenkomst op 7 september 2017 is gesproken over mogelijke oplossingen voor geconstateerde knelpunten. Bij deze bijeenkomst waren vertegenwoordigers van de G4, VNG, IenM, ILT, OM, Nationale Politie, en het Landelijk Vuurwerkmanifest aanwezig. Beide bijeenkomsten werden gemodereerd door Kirsten Schaardenburg-Verhoeve van adviesbureau Incidenteel.

Begeleidingscommissie
De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie bestaat uit externe leden die beschikken over voor het onderzoek relevante deskundigheid. De externe leden hebben op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Op twee momenten is de commissie bij elkaar gekomen om met de Raad en de teamleden van gedachten te wisselen over de opzet en bevindingen van het onderzoek, de conclusies en mogelijke oplossingsrichtingen. De commissie vervult een adviserende rol binnen het onderzoek. De Onderzoeksraad is verantwoordelijk voor het rapport en de aanbevelingen.

prof. mr. dr. E.R. Muller	Vice-voorzitter en portefeuillehouder Onderzoeksraad voor Veiligheid, tevens voorzitter begeleidingscommissie
drs. H.J.J. Lenferink	Burgemeester gemeente Leiden
mr. C.A. Nooy	Adviseur College Procureurs-Generaal, voormalig plaatsvervangend HOvJ
prof. mr. A.E. Schilder	Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
drs. B.J.A.M. Welten	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veilgheid
L.L. Zaal MPM	Algemeen directeur Instituut Fysieke Veiligheid

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Deskundigen

Het onderzoeksteam heeft gesproken met drie experts met kennis en ruime onderzoekservaring op het gebied van openbare orde. Zij hebben tevens een conceptversie van het rapport van commentaar voorzien.

prof. dr. O.M.J. Adang	Bijzonder hoogleraar veiligheid en collectief gedrag, Rijksuniversiteit Groningen en Lector Openbare Orde en Gevaarbeheersing Politieacademie
dr. H. Ferwerda	Directeur Bureau Beke
drs. T. van Ham	Onderzoeker Bureau Beke

Projectteam

mr. C.A.J.F. Verheij	Onderzoeksmanager
drs. S. Pijnse van der Aa	Projectleider
mr. drs. D.C. Ipenburg	Onderzoeker
drs. E. Cillessen	Onderzoeker
mr. A.J. Wierenga	Onderzoeker
ir. arch. B.M.L.D. Renier	Onderzoeker, tot 1 juli
drs. C.P.L. van Zutphen	Onderzoeker, tot 1 juli
drs. M.H. Verschoor	Adviseur Onderzoek en Ontwikkeling

Daarnaast hebben drie onderzoekers van KWINK groep in opdracht van en in samenwerking met de Onderzoeksraad onderzoek gedaan naar de maatregelen op lokaal niveau.

ir. A.E. Dijkzeul
ir. B.P.A. van Mil
J.J. Vogelaar BSc

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

REACTIES CONCEPTRAPPORT

Een conceptversie van dit rapport is, conform artikel 56 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, ter inzage voorgelegd aan de volgende partijen:

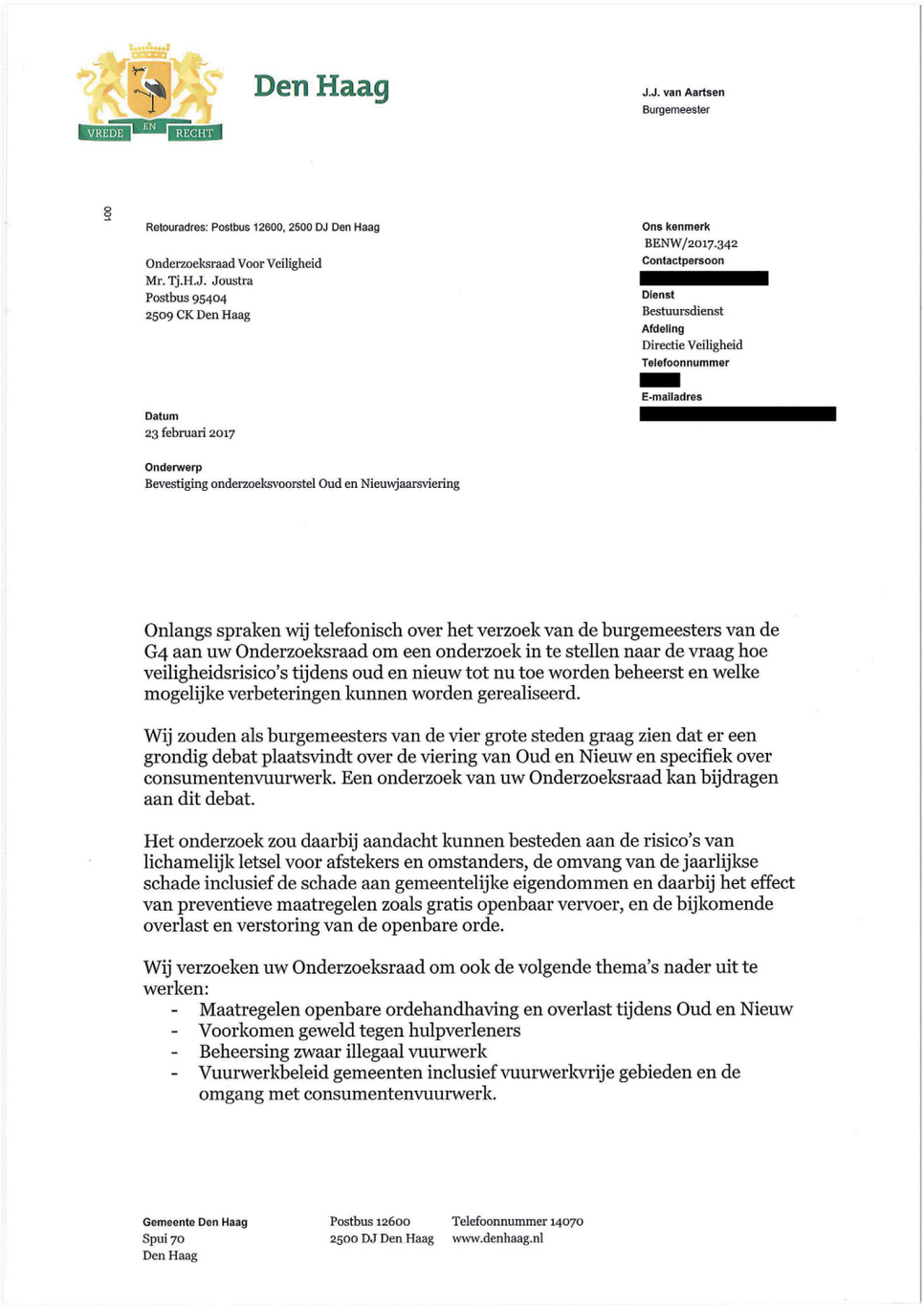
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Nationale Politie
- Openbaar Ministerie
- Ambulancezorg Nederland
- Brandweer Nederland
- Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland
- Landelijk Vuurwerkmanifest

De partijen is gevraagd het conceptrapport te beoordelen op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. Alle partijen hebben gereageerd. De reacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau en redactioneel commentaar heeft de Onderzoeksraad (voor zover relevant) overgenomen. De betreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast.
- De reacties die de Onderzoeksraad niet heeft overgenomen, zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (www.onderzoeksraad.nl). In de tabel wordt toegelicht waarom deze reacties niet zijn overgenomen.
- Suggesties voor eventuele aanbevelingen en andere algemene opmerkingen zijn niet in de tabel opgenomen.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

VERZOEK G4



Den Haag

VREDE EN RECHT

J.J. van Aartsen
Burgemeester

001

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Onderzoeksraad Voor Veiligheid
Mr. Tj.H.J. Joustra
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Ons kenmerk
BENW/2017.342
Contactpersoon
[redacted]
Dienst
Bestuursdienst
Afdeling
Directie Veiligheid
Telefoonnummer
[redacted]
E-mailadres
[redacted]

Datum
23 februari 2017

Onderwerp
Bevestiging onderzoeksvoorstel Oud en Nieuwjaarsviering

Onlangs spraken wij telefonisch over het verzoek van de burgemeesters van de G4 aan uw Onderzoeksraad om een onderzoek in te stellen naar de vraag hoe veiligheidsrisico's tijdens oud en nieuw tot nu toe worden beheerst en welke mogelijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

Wij zouden als burgemeesters van de vier grote steden graag zien dat er een grondig debat plaatsvindt over de viering van Oud en Nieuw en specifiek over consumentenvuurwerk. Een onderzoek van uw Onderzoeksraad kan bijdragen aan dit debat.

Het onderzoek zou daarbij aandacht kunnen besteden aan de risico's van lichamelijk letsel voor afstekers en omstanders, de omvang van de jaarlijkse schade inclusief de schade aan gemeentelijke eigendommen en daarbij het effect van preventieve maatregelen zoals gratis openbaar vervoer, en de bijkomende overlast en verstoring van de openbare orde.

Wij verzoeken uw Onderzoeksraad om ook de volgende thema's nader uit te werken:
- Maatregelen openbare ordehandhaving en overlast tijdens Oud en Nieuw
- Voorkomen geweld tegen hulpverleners
- Beheersing zwaar illegaal vuurwerk
- Vuurwerkbeleid gemeenten inclusief vuurwerkvrije gebieden en de omgang met consumentenvuurwerk.

Gemeente Den Haag
Spui 70
Den Haag

Postbus 12600
2500 DJ Den Haag

Telefoonnummer 14070
www.denhaag.nl

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
BENW/2017.342

Wij zien uw rapportage met interesse tegemoet, en verheugen ons op het maatschappelijk debat over de Nederlandse tradities rondom de jaarwisseling, waaronder het afsteken van consumentenvuurwerk.

Met de meeste hoogachting,

J.J. van Aartsen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

BIJLAGE D

BETROKKEN PARTIJEN

Deze bijlage geeft – in aanvulling op paragraaf 1.6 – een overzicht van taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen die weliswaar een relatie hebben met het onderwerp van onderzoek, maar die geen centrale rol spelen in dit rapport. Daarnaast wordt over sommige partijen die al wel besproken zijn in hoofdstuk 1 van dit rapport, aanvullende informatie verstrekt.

Inspectie Leefomgeving en Transport
De controles van vuurwerktransport door de ILT en de verkeersdienst van de politie richten zich op het in orde zijn van de documenten, de wijze waarop de lading wordt vervoerd en waar de lading naartoe wordt vervoerd. Dergelijke controles vinden steekproefsgewijs plaats.

Provincie
Gedeputeerde Staten is op grond van het Vuurwerkbesluit het bevoegd gezag ten aanzien van de opslag van grote hoeveelheden vuurwerk (meer dan 10.000 kilogram).

Gemeente
In toenemende mate spelen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) een rol in de handhaving van de lokale veiligheid.[210] De burgemeester stemt in het driehoeksoverleg zijn handhavingsbeleid af met de betrokken politiechef en de Officier van Justitie.[211] De betrokkenheid van de Officier van Justitie is van belang ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van normoverschrijdend gedrag.

In de oudejaarsproblematiek spelen ook de brandweer en de ambulancezorg een belangrijke rol. De burgemeester heeft het gezag over de brandweer bij ongevallen en brand. Verder kan hij de ambulancezorg aanwijzingen geven indien de openbare orde dit vereist.[212]

Het college van B&W is op grond van het Vuurwerkbesluit het bevoegd gezag voor de opslag van kleinere hoeveelheden vuurwerk (melding, minder dan 10.000 kilogram). Verder dient een verkoper van vuurwerk daarvoor een vergunning aan te vragen bij de gemeente.

210 Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Staatscourant 2015, nr.16504, 18 juni 2015.
211 Art. 13 Politiewet 2012.
212 Art. 4 en 6 Wet Veiligheidsregio's.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Importeurs en distributeurs van vuurwerk
Partijen aan wie de importeur het vuurwerk verkoopt, moeten aan eisen voldoen. Het is een taak van de importeur die vuurwerk verkoopt aan distributeurs of verkopers om erop toe te zien dat zij aan de eisen voldoen ten aanzien van de opslagplek (sprinklerinstallatie, vergunning aanwezig, veiligheidsafstanden in orde etc). Bij twijfel wordt de importeur geacht melding te doen aan de milieudienst van de gemeente van de verkopende partij. Importeurs, distributeurs en verkopers dienen de markttoezichtautoriteiten op de hoogte te brengen van eventuele risico's die volgens hen verbonden zijn aan bepaalde vuurwerkartikelen.[213]

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
De AIVD beschermt de nationale veiligheid door dreigingen, internationale politieke ontwikkelingen en risico's te onderkennen. De dienst doet daartoe onderzoek in binnen- en buitenland. De AIVD signaleert, adviseert en deelt informatie met zijn samenwerkingspartners zodat deze de dreigingen en risico's kunnen reduceren.

Douane
De douane is betrokken bij de controle op de invoer van vuurwerk. De douane meldt elke vuurwerkzending die wordt aangegeven voor de 'douaneregeling brengen in het vrije verkeer' aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het gaat dan om vuurwerk dat nog niet goedgekeurd is voor de Europese markt met een CE-markering. De douane heeft geen taak ten aanzien van vuurwerk dat zich reeds in het vrije verkeer bevindt.[214]

Koninklijke Marechaussee (KMar)
De KMar controleert bij grenscontroles op de invoer van illegaal vuurwerk.[215] Verder verleent de KMar bijstand aan de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende (vuurwerk)criminaliteit.[216] De KMar valt onder het Ministerie van Defensie.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)
De NCTV is verantwoordelijk voor (de coördinatie van) terrorismebestrijding, cyber security, nationale veiligheid en crisisbeheersing. De NCTV houdt zich onder meer bezig met het risico van illegaal vuurwerk met het oog op terrorismebestrijding.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Het RIVM verricht onderzoek naar de gevolgen van vuurwerk voor de gezondheid en het milieu.

213 Art. 12 lid 7 jo. Art. 13 lid 4 Pyrorichtlijn.
214 https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HVGEM/milieugevaarlijke_stoffen-vuurwerk.html
215 https://www.ilent.nl/Images/9290%20vuurwerk_tcm334-321834.pdf
216 Art. 4 Politiewet 2012.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Veiligheidsregio's
Nederland is ingedeeld in 25 veiligheidsregio's waarvan het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de brandweerzorg, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio.[217] In geval van een bovenlokale ramp of crisis kan de veiligheidsregio daarnaast een bijzondere bestuurlijke rol spelen.[218]

Landelijk Vuurwerkmanifest
Het Landelijk Vuurwerkmanifest vertegenwoordigt ongeveer duizend landelijke organisaties (waaronder, naast het Nederlands Oogheelkundig Gezelschap en het Oogziekenhuis Rotterdam, alle grote artsenorganisaties, enkele politieke partijen en een zorgverzekeraar) en 50.000 particulieren. Het Landelijk Vuurwerkmanifest pleit ervoor dat er uiterlijk in 2020 een verbod op consumentenvuurwerk komt.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
De VNG behartigt de belangen van de gemeenten, voert gemeenschappelijke diensten voor gemeenten uit en biedt haar leden een platform. De VNG heeft een rol in informatieverstrekking en -deling tussen gemeenten.

Woningcorporaties
Woningcorporaties worden in sommige gemeenten betrokken bij toezichthoudende taken (signaalfunctie). Woningcorporaties wisselen informatie en ervaringen over (illegaal) vuurwerk uit met de Inspectie Leefomgeving en Transport.[219] Het komt voor dat zij bij ernstig normoverschrijdend gedrag (ook de opslag van grote hoeveelheden illegaal vuurwerk in de woning of bijbehorende opslagruimten) de huurovereenkomst met de betrokkene opzeggen.

217 www.veiligheid.org, klik op veiligheidsregio.
218 Zo is de voorzitter van de veiligheidsregio dan bijvoorbeeld bevoegd verschillende bevoegdheden van burgemeesters uit de regio aan zich te trekken. De voorzitter van de veiligheidsregio is de burgemeester van de centrumgemeente in een regio.
219 Jaarverslag ILT 2014, p.25.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

CIJFERS

Datum	Aantal doden	Toedracht
4-1-2017	1	In Meppel kreeg een 54-jarige man door hem zelf afgestoken professioneel vuurwerk in zijn gezicht. De man kwam om het leven door vuurwerk dat in Nederland niet legaal verkrijgbaar is.
31-12-2013	1	Een 51-jarige man uit Medemblik kwam om toen vuurwerk in zijn gezicht ontplofte. Hij had dat zelf aangestoken.
1-1-2011	2	Tijdens de jaarwisseling 2010-2011 overleed een 13-jarige jongen uit Utrecht door een vuurwerkbom. Hij raakte zwaargewond toen op een camping in Harderwijk het illegale vuurwerk werd afgestoken. De tiener was omstander en overleed in het ziekenhuis. Een 17-jarige jongen raakte in het Groningse Boerakker ernstig gewond aan zijn hoofd toen een zelfgemaakte bom afging. Hij overleed in het ziekenhuis.
27-12-2007	1	In Waalwijk kwam een 31-jarige man om het leven toen hij in zijn tuin met vuurwerk in de weer was.
1-1-2007	3	Een bejaard echtpaar kwam om door een woningbrand in Maassluis. Een 38-jarige man had illegale vuurpijlen afgeschoten, waarvan er een in het appartement terechtkwam en brand veroorzaakte. In Hendrik-Ido-Ambacht kwam kort na middernacht een 36-jarige man uit Barendrecht om het leven toen 'vuurwerk' in zijn gezicht ontplofte. De politie vermoedt dat het om een mortiergranaat ging.
1-1-2006	1	Een 44-jarige man is bij het afsteken van vuurwerk om het leven gekomen. Het ongeval gebeurde iets na middernacht in Eindhoven. Het stuk vuurwerk ontplofte in zijn gezicht. Het slachtoffer overleed later in het ziekenhuis.
2005	1	Een 16-jarige jongen uit Vriezenveen overleed aan hoofdletsel dat hij had opgelopen door ontploffend vuurwerk.
2004	1	Een man (39) overleed na afsteken van vuurwerk in Katwijk.
1-1-2003	2	Een 29-jarige man uit Enschede kwam om toen een '3 inch shell-mortier' vlakbij zijn hoofd ontplofte. Een ander belandde met hoofdwonden in het ziekenhuis. Waarschijnlijk was illegaal gekocht professioneel vuurwerk de oorzaak. In Maarsbergen liep een 52-jarige man zwaar hoofdletsel op nadat een stuk siervuurwerk in zijn gezicht ontplofte. Hij overleed in het ziekenhuis.
2000	3	Een man (62) uit Weiteveen overleed toen een kist met mortierbommen in zijn gezicht ontplofte. Een jongen (16) uit Tweede Exloërmond werd getroffen door een illegale lawinepijl. Een man (30) uit Camperduin bezweek aan letsel door een geëxplodeerde vuurpijl.

Figuur 30: Dodelijke slachtoffers door vuurwerk (2000-2017)[220]

220 Overzicht samengesteld op basis van nieuwsberichten en het Letsel Informatiesysteem (LIS). Een dodelijk ongeval bij carbidschieten in 2009 is opgenomen in bijlage H.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Oogletsel	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Patiënten	259	308	251	217	271	245	210	160	176
Zelf afgestoken	109	148	126	108	158	147	98	95	95
Omstander	150	160	125	109	113	98	112	65	81
Omstander %	*58%*	*52%*	*50%*	*50%*	*42%*	*40%*	*53%*	*41%*	*46%*
Aantal ogen	309	358	307	256	331	311	268	200	224
Niet blijvend letsel	203	242	190	151	227	213	171	127	144
Blijvend letsel	106	116	117	105	104	98	97	73	80
Blijvend letsel %	*34%*	*32%*	*38%*	*41%*	*31%*	*32%*	*36%*	*37%*	*36%*
Visusverlies	44	51	36	59	57	55	31	29	37
Blinde ogen	20	22	16	21	25	20	10	15	19
Verwijderd	14	9	7	9	8	10	6	1	5

Figuur 31: Landelijke cijfers oogletsel[221]

221 Cijfers ontleend aan: www.vuurwerkmanifest.nl; een website van o.a. het Nederlands Oogheelkundig Gezelschap en het Oogziekenhuis Rotterdam.

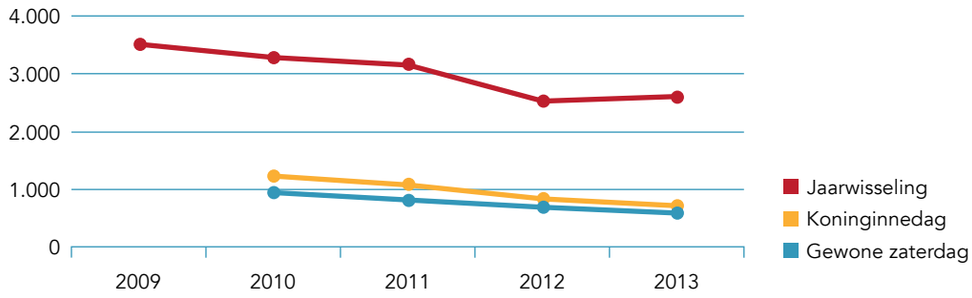
	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
Vuurwerk-slachtoffers behandeld op SEH	560	590	940	1000	740	720	690	680	750	700	574	482	473
Ziekenhuis-opname	10%	9%	10%	4%	16%	5%	16%	14%	17%	16%	26%	15%	12%
Man	81%	74%	79%	79%	73%	85%	85%	82%	89%	83%	86%	83%	76%
< 20 jaar	50%	50%	48%	59%	40%	54%	49%	41%	26%	45%	45%	54%	36%
Hand/vingers	37%	38%	36%	29%	24%	44%	27%	30%	30%	42%	40%	38%	24%
Oogletsel	18%	29%	27%	32%	36%	21%	29%	31%	29%	23%	24%	23%	36%
Brand-wonden											26%	26%	30%
Gewond vóór 18.00 uur										23%		13%	3%
Niet zelf afgestoken	45%	43%	52%	45%	53%	37%	38%	46%	28%	31%	50%	48%	61%
Knal-vuurwerk	35%	42%	40%	44%	40%	24%	38%	32%	33%	51%	49%	64%	45%
Oorzaak illegaal vuurwerk					15%	11%	21%	24%	26%	23%	39%	25%	25%
Opname na illegaal vuurwerk											50%	30%	
Opname na legaal vuurwerk												8%	
Letsel door gevonden vuurwerk nieuw-jaarsdag											10%	4%	0%
Alchol-vergiftiging												385	365
Aantal doden	1	1	3	1	0	1	2	0	0	1	0	0	1

Figuur 32: Vuurwerkslachtoffers op een post voor spoedeisende hulp

* Bronnen: VeiligheidNL, *Vuurwerkongevallen 2015-2016*, rapport nr. 613, 2016. Cijfers voor de jaarwisseling 2016-2017 zijn ontleend aan: VeiligheidNL, *Ongevallen met vuurwerk, SEH-behandelingen jaarwisseling 2016-2017*, rapport nr. 659, 2017. Deze rapporten zijn voornamelijk gebaseerd op cijfers uit het Letsel Informatie Systeem (LIS). Vanaf 2013-2014 zijn de LIS-cijfers aangevuld met eigen onderzoek van NOS en VeiligheidNL.

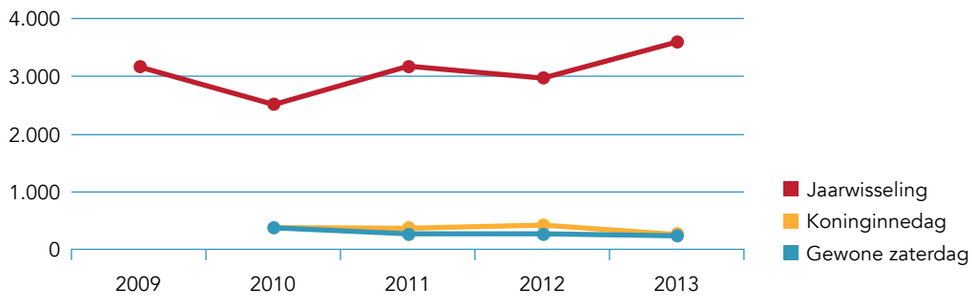
Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Aantal vernielingen tijdens jaarwisseling:
3-4 keer zo veel als op Koninginnedag of gewone zaterdag



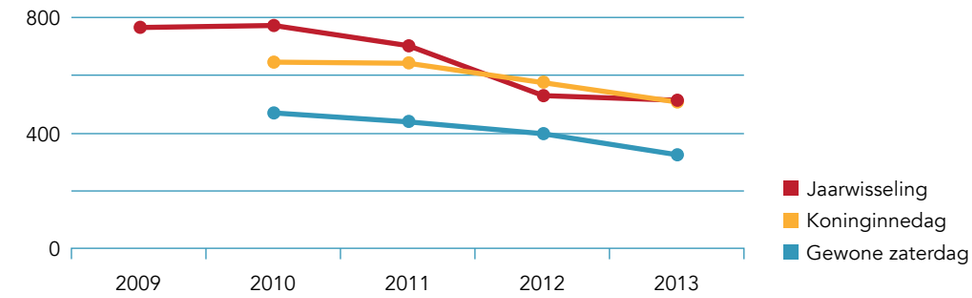
Figuur 33: Bron: O. Adang (red.) e.a., Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen, 2014.

Gevallen van overlast tijdens de jaarwisseling:
9-11 keer zo veel als op Koninginnedag of gewone zaterdag



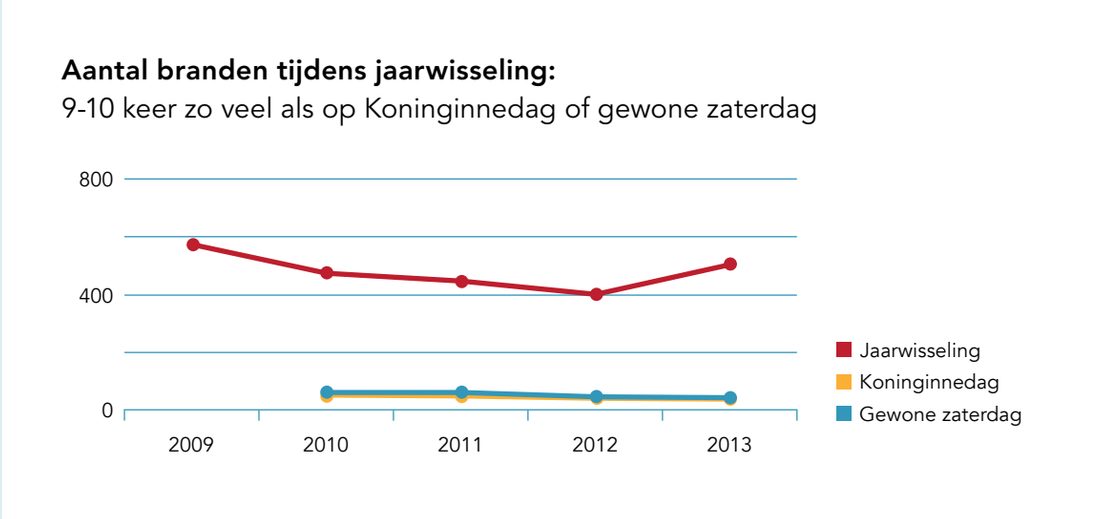
Figuur 34: Bron: O. Adang (red.) e.a., Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen, 2014.

Gevallen van openbare geweldplegingen tijdens de jaarwisseling:
1,5 keer zo veel als op gewone zaterdag



Figuur 35: Bron: O. Adang (red.) e.a., Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen, 2014.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen



Figuur 36: Bron: O. Adang (red.) e.a., Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen, 2014.

2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
109	52	23	32	47	28	38	22	12	13

Figuur 37: Aantal autobranden in Den Haag[222]

222 Gemeente Den Haag, *Evaluatie jaarwisseling 2016-2017*, januari 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Jaarwisseling			Koningsdag			Zaterdag		
Jaarwisseling	Aantal incidenten absoluut	Indexcijfer jaarwiseling	Koningsdag	Aantal incidenten absoluut	Indexcijfer Koningsdag	Zaterdag	Aantal incidenten absoluut (gemiddelde per zaterdag)	Indexcijfer zaterdag
2010-2011	10.669	100	2010	3899	100	2010	6744 (1686)	100
2011-2012	11.685	110	2011	3895	100	2011	6528 (1632)	97
2012-2013	10.984	103	2012	3687	95	2012	6548 (1637)	97
2013-2014	12.618	118	2013	3317	85	2013	5683 (1421)	84
2014-2015	12.486	117	2014	2489	64	2014	6095 (1524)	90
2015-2016	11.543	108	2015	2935	75	2015	5352 (1338)	79
2016-2017	11.181	105	2016	2453	63	2016	5293 (1323)	78

Figuur 38: Aantal geregistreerde incidenten door de politie tijdens de jaarwisseling, Koningsdag en een gemiddelde uitgaansavond op zaterdag. (Bron: Politie)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Politie-eenheid	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Totaal
Amsterdam	331	335	333	380	327	355	396	**2.457**
Den Haag	1.614	1.308	1.347	1.632	1.242	1.098	1.284	**9.525**
Midden Nederland	1.097	1.333	1.002	1.241	1.341	1.446	1.359	**8.819**
Noord Holland	1.137	1.138	952	1.047	1.375	976	971	**7.596**
Noord Nederland	1.035	1.271	1.226	1.627	1.453	1.489	1.604	**9.705**
Oost Brabant	768	935	926	951	930	963	834	**6.307**
Oost Nederland	1.836	2.110	2.251	2.603	2.549	2.253	2.097	**15.699**
Rotterdam	1.343	1.372	1.260	1.276	1.370	1.031	1.046	**8.698**
Zeeland West Brabant	981	1.273	1.040	1.277	1.210	1.378	1.101	**8.260**
Limburg	516	576	628	567	671	542	484	**3.984**
Landelijke Eenheid	11	34	19	17	18	12	5	**116**
Totaal	**10.669**	**11.685**	**10.984**	**12.618**	**12.486**	**11.543**	**11.181**	**81.166**

Figuur 39: Aantal geregistreerde incidenten tijdens oud en nieuw per regio (2010-2017). (Bron: Politie)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Regionale politie-eenheid	Aantal geregistreerde incidenten 2010-2016	Aantal incidenten per 100.000 inwoners
Amsterdam	2.061	214.7
Limburg	3.500	312.5
Noord-Holland	6.625	372.2
Oost Brabant	5.473	399.5
Oost Nederland	13.602	430.4
Den Haag	8.241	443.1
Rotterdam	7.652	444.9
Midden-Nederland	7.460	452.1
Noord Nederland	8.101	473.7
Zeeland-West Brabant	7.159	480.5
Totaal	**69.874**	**416.1**

Figuur 40: Aantal incidenten tijdens oud en nieuw per regio per 100.000 inwoners (2010-2016). (Bron: Politie)

	Siervuurwerk		Knalvuurwerk		Totaal
	Omzet mln. €	Aandeel	Omzet mln. €	Aandeel	Omzet mln. €
2010	53	73%	20	27%	73
2011	52	76%	17	24%	69
2012	52	80%	13	20%	65
2013	53	82%	12	18%	65
2014	55	88%	8	12%	63
2015	60	92%	5	8%	65

Figuur 41: Siervuurwerk en knalvuurwerk in verkoopcijfers. (Bron: Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Branden schoolgebouwen

Iedere jaarwisseling wordt schade toegebracht aan schoolgebouwen, vooral door brandstichting. De onderwijsorganisatie VOS/ABB registreert het aantal branden van schoolgebouwen (met min of meer ernstige gevolgen).[223] De cijfers laten een dalende trend zien sinds de jaarwisseling 2007-2008, toen nog 23 gebouwen schade opliepen.

2007-2008	23	
2008-2009	9	Rotterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Groningen, Etten-Leur, Gorinchem, Alkmaar, Apeldoorn, Den Haag
2010-2011	3	Delft, Winschoten, Eede
2011-2012	4	Haamstede, Domburg, Oss, Eibergen
2012-2013	4	Arnhem, Hoogeveen, Farnsum, Hoogerheide
2013-2014	7	Oegstgeest, Middelstum, Hilversum, Biggekerke, Breda, Amsterdam, Zwanenburg
2014-2015	3	Uden, Groningen, 's-Gravezande
2015-2016	2	Wijchen, Rijswijk
2016-2017	2	Eindhoven, Oosterhout

Figuur 42: Schade aan schoolgebouwen tijdens jaarwisseling

Kosten vuurwerkincidenten

De maatschappelijke kosten van vuurwerkincidenten bestaan zowel uit 'harde' economische kosten – zoals medische kosten en schade in de publieke ruimte – als uit immateriële kosten.[224] Bij immateriële kosten gaat het om verlies van levensjaren en kwaliteit van leven. Ook zaken als loonderving voor slachtoffers of verzorgers van slachtoffers en arbeidsongeschiktheid (tijdelijk of blijvend) zijn kosten die voortkomen uit vuurwerkincidenten. Een compleet overzicht van deze kosten ontbreekt.[225] Wel zijn er schattingen van bepaalde kostenposten voorhanden. Deze schattingen zijn in deze bijlage opgenomen.

Kosten vuurwerkletsel

Directe medische kosten van vuurwerkletsel zijn toe te schrijven aan huisartsenbezoeken, behandelingen op de spoedeisende hulp of polikliniek, ziekenhuisopnamen, operaties, nabehandelingen, revalidaties en protheses. Medische kosten per slachtoffer lopen uiteen van enkele honderden tot tienduizenden euro's. In het geval van ernstig en blijvend letsel kunnen de kosten oplopen tot 100.000 euro per persoon.

223 VOS/ABB is de vereniging voor bestuur, management en medezeggenschap in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs.

224 Zie ook de wijze waarop de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) de kosten van verkeersongevallen voor de maatschappij weergeeft. Bron: https://www.swov.nl/feiten-cijfers/factsheet/kosten-van-verkeersongevallen Geraadpleegd op 6 november 2017.

225 Naast kosten die voortkomen uit vuurwerkincidenten kent het gebruik van vuurwerk nog andere kosten, zoals schoonmaakkosten en kosten gerelateerd aan milieuschade.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

VeiligheidNL gaf in 2015 een inschatting van de medische kosten: "De gemiddelde directe medische kosten vanwege vuurwerkongevallen waarvoor het slachtoffer op een SEH-afdeling is behandeld of in het ziekenhuis is opgenomen, bedragen € 1.400. De totale jaarlijkse medische kosten komen op 1,0 miljoen euro […]."[226]

De Nederlandse Vereniging voor Traumachirurgie (NVT) geeft aan dat de kosten per patiënt erg uiteenlopen. Van een paar honderd euro's voor een eenmalig bezoek aan de Spoedeisende Hulp, tot tienduizenden euro's voor patiënten die meerdere malen geopereerd moeten worden en tijdelijk op de intensive care worden opgenomen (zoals sommige ernstige slachtoffers tijdens de jaarwisseling 2016-2017). Voor patiënten met ernstig letsel die bijvoorbeeld voor behandeling naar een revalidatiecentrum moeten, lopen de totale behandelkosten al gauw op richting de honderdduizend euro.

De directe oogheelkundige kosten van operaties bij 271 oogslachtoffers werd enkele jaren geleden geschat op een miljoen euro. Gemiddeld ging het daarbij om €3.690 per slachtoffer. Tweederde van de mensen met oogletsel zijn na een aantal bezoeken en gebruik van medicatie genezen. Eenderde van de slachtoffers heeft blijvend letsel, ondergaat diverse operaties en heeft vaak langdurige nabehandeling nodig.[227]

Zoals aangegeven zijn er naast de directe medische kosten ook andere kosten verbonden aan vuurwerkletsel. Als voorbeeld kunnen de kosten voor het verlies van kwaliteit van leven genoemd worden. Quality adjusted life years (QALY) is een economische maat voor het verlies van levenskwaliteit door bijvoorbeeld verlies van een hand of een oog en wordt uitgedrukt in euro per jaar. QALY staat voor het aantal resterende levensjaren vermenigvuldigd met een correctiefactor voor de verminderde kwaliteit van die levensjaren. Een blind kinderoog op een leeftijd van acht jaar zal bij een levensverwachting van 88 jaar 80 x €12.500 = €1 miljoen kosten. In de laatste negen jaarwisselingen zijn 158 ogen blind geworden met een gemiddelde leeftijd van circa 20 jaar. De QALY-rekening wordt dan 158 x 68 jaar van €12.500 = €134,3 miljoen. Dat is per jaar €14,9 miljoen aan QALYs kosten voor alleen de blinde ogen, de deels slechtziende ogen niet meegerekend. Het missen van een hand zal per slachtoffer mogelijk nog hoger uitvallen zeker als het de dominante hand betreft.[228]

Kosten schade publieke ruimte
Er bestaat geen landelijke inventarisatie van schade aan de publieke ruimte. Op basis van de enquête onder gemeenten komen bedragen naar voren variërend van enkele duizenden tot tienduizenden euro's per jaar. Grotere steden hebben in sommige gevallen te maken met schade die (ver) boven 100.000 euro uitkomt.
Op basis van openbare bronnen is onderstaande selectie opgenomen om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de schade.

226 VeiligheidNL, *Vuurwerkongevallen 2014-2015*, februari 2015.
227 Oogarts van het Oogziekenhuis Rotterdam.
228 Idem.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Almere: Rond de jaarwisseling 2015-2016 is in Almere voor ruim 65.000 euro schade aangericht. Dat is 12.000 euro minder dan het jaar ervoor. De meeste schade was er bij verkeersborden: 118 borden waren het doelwit van vandalisme. Dat zijn er 85 minder dan het jaar daarvoor.
Amersfoort: De schadepost als gevolg van vernielingen aan gemeentelijk straatmeubilair tijdens de jaarwisseling 2015-2016 is aanzienlijk groter dan van de vorige oud en nieuw. De kosten worden voorlopig geraamd op bijna 48.000 euro. Bij de jaarwisseling 2014-2015 werd er voor 32.500 euro aan schade aan gemeentelijke eigendommen aangericht.
Amsterdam: Schadebedrag onbekend. De gemeente beschikt niet over een registratie van de schade rond de jaarwisseling. Deels zijn de stadsdelen daarvoor aan zet, deels lijken de vernielingen niet zo ernstig te zijn dat er behoefte is aan centrale registratie. De gemeente probeert schade wel zo snel mogelijk te herstellen om kopieergedrag tegen te gaan.
Assen: De totale kosten van de vernielingen tijdens oud en nieuw in Assen beliepen 16.250 euro, flink meer dan de jaarwisseling van 2015-2016. Toen bedroeg de schade naar schatting 5000 euro.
Den Haag: In de nacht van 31 december op 1 januari is voor ruim 250.000 euro schade te zijn aangericht aan gemeente-eigendommen. De schade in de stadsdelen daalde met dertien procent naar 140.000 euro, onder andere aan afvalbakken, asfalt en containers. Daar tegenover staat dat 10 parkeerautomaten volledig werden vernield en 22 automaten schade hadden. Het schadebedrag bedroeg 100.000 euro. Verder werd voor ruim 18.000 euro schade aangericht aan openbare verlichting.
Emmen: De vernielingen van afgelopen jaarwisseling hebben de gemeente 8.171 euro gekost. Een jaar eerder lag dat bedrag met 8900 euro iets hoger, en in 2014 was dat bedrag 15.000 euro.
Maastricht: In Maastricht werd rond de jaarwisseling 2013-2014 voor ruim 43.000 euro schade aangericht door vuurwerk. Maastricht is daarmee de gemeente met de meeste schade in Limburg. In totaal is er in Limburg ruim 230.000 euro schade aangericht aan straatmeubilair.
Middelburg / Vlissingen: De jaarwisseling heeft op Walcheren voor meer dan 40.000 euro schade aangericht. In Vlissingen bedroeg de schade bijna 20.000 euro. Bij ruim 6.000 euro hiervan was sprake van schade aan openbare verlichting, gebouwen van de gemeente en speeltoestellen. Ook het preventief vol laten lopen en daarna weer leegpompen van ondergrondse containers zorgde voor een kostenpost van zo'n 6.000 euro. In Middelburg ontstond voor bijna 18.000 euro aan schade en in Veere ging het om een bedrag van ruim 5.600 euro.
Rotterdam: De schade van de jaarwisseling 2016-2017 in Rotterdam bedraagt bijna 300.000 euro. In totaal zijn 236 prullenbakken, 57 vuilcontainers en een parkeerautomaat vernield. Vorig jaar werden 243 prullenbakken opgeblazen en gingen 69 containers in vlammen op. De totale schade bedroeg toen 340.000 euro: 60.000 minder dan de jaarwisseling van 2014-2015.
Staphorst: De jaarwisseling 2016-2017 in Staphorst heeft voor 7.129 euro aan schade opgeleverd door de vernieling van verkeersborden, lantaarnpalen en paaltjes. De schade is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Tijdens de jaarwisseling van 2015-2016 werd voor 7.494 euro vernield en het jaar ervoor voor 6.946 euro.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Utrecht: Tijdens de jaarwisseling 2015-2016 in Utrecht is voor ruim 186.000 euro schade aangericht aan gemeentelijke eigendommen. Dat is een stijging van 77 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Ook in 2014 en 2013 was de schade aanzienlijk lager. Opvallend was dat prullenbakken die vooraf waren dichtgezet, zijn losgeschroefd en alsnog zijn opgeblazen. In totaal zijn 220 afvalbakken en 190 verkeersborden vernield. Daarnaast is veel schade aan parkeermeters toegebracht (40.000 euro) en is een compleet speeltoestel met rubberen gietvloer in rook opgegaan (28.000 euro).
Vianen: De afgelopen jaarwisseling zijn er 17 straatnaamborden/verkeersborden, vier kolken (ook wel putten genoemd), vier prullenbakken, een bushokje, twee lantaarnpalen, een 'flespaal' en twee glijbanen vernield of opgeblazen door vuurwerk. De totale schade hiervan bedraagt 9.600 euro.
Zoetermeer: De totale schade aan gemeentelijke eigendommen tijdens de jaarwisseling 2016-2017 in Zoetermeer bedraagt 50.077 euro. Ten opzichte van vorig jaar is de totale schade met 37% afgenomen; toen bedroeg de schade 79.743 euro.

Figuur 43: Schade aan verkeersbord door illegaal vuurwerk. (Foto: Peter Hilz/Hollandse Hoogte)

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Aanhoudingen

Het aantal aanhoudingen is gedaald van 887 tijdens de jaarwisseling 2013-2014 tot 560 tijdens de meest recente jaarwisseling. De politie heeft geen verklaring voor deze daling.

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Aantal aanhoudingen	**802**	**887**	**639**	**525**	**560**
Mishandeling/ bedreiging	353	336	294	238	301
Aantasting openbare orde	48	43	47	43	51
Brand/ ontploffing	25	16	13	11	19
Vernieling	196	298	128	103	87
Vuurwerk	105	97	90	65	35
Overig	75	97	67	65	67

Figuur 44: Aantal aanhoudingen per jaarwisseling. (Bron: Politie)

Op verzoek van de Onderzoeksraad heeft de politie voor de laatste twee jaarwisselingen in kaart gebracht wat er is gebeurd met aangehouden personen, de zogeheten afdoening (zie figuur 45). Het Openbaar Ministerie doet ongeveer de helft van de zaken zelf af met een sepot, een taakstraf of strafbeschikking. In ongeveer een derde van de gevallen volgt een dagvaarding.

	2015-2016		2016-2017	
Dagvaarding	158	32%	174	32%
Sepot	142	29%	140	26%
Taakstraf OM	62	13%	53	10%
Strafbeschikking OM	52	11%	50	9%
Transactie OM	5	1%	3	1%
Halt	4	1%	2	0%
Onbekend	69	14%	124	23%
Totaal	**492**		**546**	

Figuur 45: Afdoening van aangehouden personen. (Bron: Politie)[229]

De totalen zijn lager dan in figuur 44. Dit komt volgens de politie omdat de gegevens op een later moment zijn gegenereerd en er mogelijk invoerfouten in de eerdere gegevens zaten. De politie heeft geen verklaring voor het grote aandeel 'onbekend'.

229 Percentages tellen niet altijd op tot 100% vanwege afronding.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

GEWELD TEGEN HULPVERLENERS

Definitie

Bij de definitie van ´agressie en geweld tegen hulpverleners´ is het belangrijk om zowel de term 'agressie en geweld' te definiëren, de bron van het geweld te duiden en vast te stellen wie er onder de term hulpverleners vallen. De definitie van deze termen loopt in verschillende onderzoeken uiteen.

Agressie en geweld

Onder agressie en geweld valt een breed scala aan handelingen. Het gaat hierbij onder meer over intimidatie, lichamelijk geweld, seksuele intimidatie, pesten en schelden. Tijdens de jaarwisseling speelt een specifieke vorm van geweld een rol waarbij vuurwerk als 'wapen' gebruikt wordt. Opgemerkt dient te worden dat niet alle vormen van agressie wettelijk strafbaar zijn.

Bron van geweld

Ook bij de definitie van de bron van de agressie zijn verschillen waarneembaar tussen diverse onderzoeken. In sommige onderzoeken wordt ook agressie vanuit de eigen organisatie meegenomen. In dit onderzoek naar veiligheidsrisico's tijdens de jaarwisseling gaat het om agressie door burgers en wordt agressie door collega´s buiten beschouwing gelaten.

Hulpverleners

Het programma Veilige Publieke Taak (VPT) richtte zich op alle professionals met een publieke taak. Hieronder vallen naast hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerpersoneel ook docenten, tramconducteurs en buschauffeurs. In dit onderzoek beperkt de Raad zich tot agressie tegen politie-, brandweer- en ambulancepersoneel.

Met het bovenstaande in ogenschouw nemende volgt de Onderzoeksraad de definitie uit het actieprogramma van het Ministerie van BZK uit 2006. "Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, hetgeen resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade."[230]

230 Ministeries van BZK en van Justitie, *Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken*, oktober 2006.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Getroffen maatregelen

De problematiek rondom agressie en geweld tegen hulpverleners is geen nieuw fenomeen. In een Kamerbrief van 2011 is een historisch overzicht van het programma VPT opgenomen waarbij de voorgeschiedenis start in 1994 met de invoering van de Arbowetgeving. "Voor het eerst worden werkgevers verplicht zorg te dragen voor de «psychosociale belasting van het personeel».[231] Ook agressie en geweld vallen hier onder." De afgelopen jaren is er op meerdere niveaus aandacht voor dit onderwerp en zijn er vele maatregelen getroffen om het geweld tegen hulpverleners terug te dringen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat geweld tegen hulpverleners en de maatregelen hiertegen zich niet beperken tot de jaarwisseling. In onderstaand overzicht worden dan ook maatregelen benoemd die specifiek gericht zijn op het tegengaan van geweld tijdens de jaarwisseling en maatregelen die zich richten op het beperken van dit geweld door het hele jaar heen.

In 2004 is de politie gestart met het programma Geweld tegen Politieambtenaren (GTPA). Vanuit de Rijksoverheid is in 2007 het programma Veilige Publieke Taak (VPT) ingesteld om agressie en geweld in de publieke sector tegen te gaan. Het programma is ontstaan vanuit een samenwerking tussen BZK, Justitie en twaalf werkgevers- en werknemersorganisaties. Veel van de hieronder genoemde maatregelen, trainingen en handreikingen komen voort uit deze programma's. Deze opsomming heeft als doel een beeld te schetsen van de breedte van de vele maatregelen die zijn getroffen en beoogt geen volledigheid. Overigens zijn er ook een repressieve maatregelen getroffen die buiten de afbakening van dit onderzoek vallen en hier verder onbesproken blijven.[232]

Overzicht onderzoeken, campagnes, maatregelen, trainingen en handreikingen[233]

2006:

- Ondertekening van een verklaring door de minister van BZK de minister van Justitie en twaalf vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarbij spreken betrokkenen zich uit dat zij niet tolereren dat zij bij hun werk voor de samenleving te maken krijgen met agressie en geweld.[234]
- Start publiekscampagne 'Stank voor Dank'.[235]
- Ten behoeve van een eenduidige landelijke aanpak worden een beleidslijn voor de politie en de strafvorderingrichtlijn voor het Openbaar Ministerie – de zogeheten Polaris-richtlijn – in gang gezet.[236]
- Door middel van een beleidsbrief wordt de politie gevraagd om bij voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: prioriteit geven aan de melding; aangifte doen stimuleren; altijd een proces-verbaal laten opmaken; extra inspanningen verrichten om de daders te achterhalen; en voortgang aan het slachtoffer/de aangever terug te koppelen.[237]

231 *Kamerstukken II* 2010-2011, 28684, nr. 321.
232 Het gaat bijvoorbeeld om hogere strafeisen door het OM, (super)snelrecht, de Halt-straf voor jongeren van 12 tot 18 jaar en de Wet Middelentest.
233 Veel van deze maatregelen komen voort uit het programma VPT. Een historisch overzicht van het programma VPT is te vinden op: https://acc.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak Geraadpleegd op 26 september 2017.
234 Ministeries BZK en Justitie, *Actieprogramma Aanpak Agressie en Geweld Tegen Werknemers met Publieke Taken*, oktober 2006.
235 https://www.youtube.com/watch?v=bS3D0G2aGkc Geraadpleegd op 16 september 2017.
236 *Kamerstukken II 2010-2011, 28684, nr. 321.*
237 Idem.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2007:

- Ontwikkeling 'Agressie en Registratiesysteem Overheden' (ARO).
- Publicatie onderzoek 'Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'.[238]

2008:

- Publicatie 'Handboek agressie en geweld voorkomen'.[239]
- Publicatie 'Aandacht in het strafrecht', waarbij de rol van mensen met een publieke taak wordt uitgelicht.[240]
- Start campagne 'Vindt u dit normaal?'[241]
- Publicatie norm 'Handen af van onze helpers'.
- Start pilot camera's op ambulances.
- Publicatie rapport 'Een prettige jaarwisseling' door de Commissie overlast jaarwisseling.[242]
- De brandweer maakt gebruik van de Arbocatalogus Agressie en Geweld sector gemeenten. In deze catalogus wordt de nieuwjaarsnacht als voorbeeld genoemd van een moment waar de spanning tussen hulpverleners kan toenemen.[243]

2009:

- Werkpakket agressie en geweld sector Ambulancezorg.[244]
- Start campagne 'Meer veiligheid op straat'.[245]
- Publicatie vervolgonderzoek 'Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak.'[246]
- Publicatie protocol geweld tegen politieambtenaren.[247]

238 International Victimology Institute Tilburg, *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, 2007.
239 Ministerie van BZK, *Handboek agressie en geweld voorkomen, beperken, afhandelen; Faciliteren en ondersteunen van werkgevers en werknemers*, april 2008.
240 Ministerie van Justitie en BZK, *Anonimiteit in het Strafproces*, juni 2008, p.36-37.
241 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2008/12/17/campagne-voor-een-veilige-en-respectvolle-publieke-taak-van-start Geraadpleegd op 26 september 2017.
242 Ministerie van BZK, *Rapport Commissie overlast jaarwisseling "Een prettige jaarwisseling"; Aanbevelingen voor de aanpak van overlast rond Oud en Nieuw*, 2008.
243 A+O Fonds Gemeenten, *Arbocatalogus Agressie en Geweld sector gemeenten*, 2008, p.31.
244 Ambulancezorg Nederland, *Werkpakket agressie en geweld sector Ambulancezorg*, 2009.
245 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2009/11/19/toolkit-campagne-meer-veiligheid-op-straat-online-beschikbaar Geraadpleegd op 16 september 2017.
246 IVA beleidsonderzoek en advies Jacobs, M.J.G., M.E.W. Jans en Roman, B., *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, oktober 2009.
247 Stuurgroep GTPA, Uitvoeringsregeling 'Protocol Geweld Tegen Politieambtenaren', december 2009.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2010:

- Publicatie 'Handreiking agressie en geweld'.[248]
- Inwerkingtreding per 1 april 2010 van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) met als doel een eenduidige aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door OM en politie.[249]
- Inwerkingtreding Regionaal agressie-incidenten waarschuwingssysteem.
- Publicatie 'Wat hebben geweldplegers gemeen?' door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van BZK naar dadertypologieën.[250]
- Publicatie van een analyse van het beschikbare onderzoek naar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak; de 'wittevlekkenanalyse'.[251]
- Publicatie onderzoek naar agressie en geweld tegen overheidsmedewerkers.[252]
- Publiekscampagnes VPT[253] en Jaarwisseling (campagne Postbus 51: 'Grijp jij in?').[254]
- Eindevaluatie 'pilot camera's op ambulances'.[255]
- Publicatie onderzoek 'Cameratoezicht in beweging' naar ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nationale Politie.[256]
- Publicatie rapport 'Aanpak van agressie en geweld in internationaal perspectief; Quickscan naar aard, omvang en beleid in vier landen' in opdracht van BZK.[257]

248 Ministerie van BZK, Programma Veilige Publieke Taak, *Handreiking Agressie & Geweld*, februari 2010.
249 DSP-Groep, Flight, S. *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken; Naleving van de ELA door Politie en Openbaar Ministerie*, december 2012.
250 Verwey-Jonker Instituut, Bakker, I., Drost, L. en Roeleveld, W., *Wat hebben geweldplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*, juli 2010.
251 Ministerie van BZK, *Wittevlekkenanalyse; wetenschappelijke onderzoeken*, augustus 2010.
252 Ministerie van BZK, *Agressie en geweld: Onderzoek naar agressie en geweld door externen tegen overheidswerknemers*, november 2010.
253 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/09/17/overzicht-postbus-51-publiekscampagnes Geraadpleegd op 29 september 2017.
254 https://youtu.be/m-jjwrkOHWw Geraadpleegd op 29 september 2017.
255 Hulshof, P, Van Egmond, P en Flight, S., *Pilot cameraregistratie op ambulances; eindevaluatie*, augustus 2010. Ham, T. van, Ferwerda, H. en Kuppens, J., *Cameratoezicht in beweging; Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nationale Politie*, november 2010.
256 Ham, T. van, Ferwerda, H. en Kuppens, J., *Cameratoezicht in beweging; Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nationale Politie*, november 2010.
257 Kerckhaert, A en De Ruig, L, *Aanpak van agressie en geweld in internationaal perspectief; Quickscan naar aard, omvang en beleid in vier landen*, december 2010.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2011:

- Inwerkingtreding van vernieuwde BOA-stelsel met aandacht voor VPT.[258]
- Oprichting Expertisecentrum VPT (EVPT).[259]
- Motie van Marcouch en Hennis-Plasschaert. Citaat uit deze motie: "[…] *roept de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee de handelingen van publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de cliënt.*"[260]
- Publicatie van 'Rekenmodel VPT' (Kosten-batenanalyse van maatregelen tegen agressie en geweld in de publieke sectorkosten).[261]
- Publicatie onderzoek 'Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak' in opdracht van BZK.[262]
- SIRE-campagne 'Handen af van onze hulpverleners'.[263]

2012:

- Publicatie rapport 'Dader gerichte aanpak VPT' in opdracht van BZK.[264]
- Mogelijkheid om aangifte te doen onder nummer per 1 oktober 2012.[265]
- Handreiking voorkomen van agressie en geweld.[266]
- Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken door Politie en OM.[267]

2013

- Vernieuwing Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA).[268]
- Literatuuronderzoek, pilots en expertmeetings o.a. naar omstanders bij geweld richting hulpverleners.[269]
- Handreiking 'Samenwerken aan een veilig oud en nieuw' van gemeenten en ketenpartners in Noord/Nederland. De handreiking helpt gemeenten en ketenpartners bij het organiseren van een jaarwisseling met zo min mogelijk agressie-incidenten. De handreiking is verspreid via onder andere de website www.agressievrijwerk.nl.[270]
- Publicatie onderzoek SZW naar VPT.

258 Ministerie van VenJ, *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar*, januari 2011, p.16-17.
259 Kennisbank Openbaar Bestuur, https://acc.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/ Geraadpleegd op 29 september 2017.
260 *Kamerstukken II* 2010-2011, 28684, nr. 314.
261 Ministerie van BZK, *Rekenmodel VPT; Kosten-batenanalyse van maatregelen tegen agressie en geweld in de publieke sectorkosten*, 2011.
262 Abraham, M. Flight, S en Roorda, W, *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak; onderzoek voor veilige publieke taak 2007 – 2009 – 2011*, september 2011.
263 SIRE: https://sire.nl/campagnes/handen-af-van-onze-hulpverleners Geraadpleegd op 29 september 2017.
264 D&B, Krombeen, S., Jongh, K. en Otto, C., *Dadergerichte Aanpak Veilige Publieke Taak*, mei 2012.
265 Bruinsma, M., Van Ham, T., Hardeman, M. en Ferwerda, H. *Aangifte onder nummer; Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'*, 2015, in opdracht van het WODC.
266 Kennisbank Openbaar Bestuur, https://acc.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/ Geraadpleegd op 29 september 2017.
267 Flight, S. *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken; Naleving van de ELA door Politie en Openbaar Ministerie*, December 2012
268 Ministerie van VenJ, *Eenduidige Landelijke Afspraken; Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak*, september 2013.
269 Ministerie van BZK, *Binnen Bereik?; De rol van omstanders bij geweld tegen mensen met een publieke taak*, augustus 2013.
270 Regionale Eenheid Noord-Nederland, *Samenwerken aan een veilig oud en nieuw*, november 2013.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2014:

- Intentieverklaring 'Handen af van onze helpers' door de provincie Limburg.[271]
- Publicatie interactieve handreiking 'Reacties, sancties en maatregelen bij agressief gedrag; weet wat strafbaar is'.[272]
- Publicatie interactieve 'Handreiking schadeverhaal'.[273]

2015:

- Campagne Wees duidelijk over agressie.[274]
- Introductie app DAPPR. Met deze app "krijgen professionals zicht op hun persoonlijke stijl om met agressie om te gaan."[275]
- VNG publiceert facsheet Focus publieke taak.[276]
- Herziene versie van de handreiking 'Samen werken aan een veilig oud en nieuw' uit 2013.[277]
- Einde expertisecentrum VPT. Op www.agressievrijwerk.nl wordt informatie over de aanpak van agressie en geweld op de werkvloer bijgehouden. Informatie over het programma VPT wordt gebundeld op de website van de Kennisbank Open naar Bestuur.[278]

2016:

- Publicatie arbocatalogus Ambulancezorg met aandacht voor geweld voor ambulance en meldkamer: Veilig, gezond en plezierig werken in de ambulancezorg.[279]

271 Provincie Limburg, *Intentieverklaring "Handen af van onze helpers"*, maart 2014.
272 Expertisecentrum VPT *Handreiking Reacties, sancties en maatregelen bij agressief gedrag; weet wat strafbaar is*, mei 2014.
273 Expertisecentrum VPT, *Handreiking Schadeverhaal; Zo verhaalt u als werknemer of werkgever uw schade op de dader*, juli 2014.
274 Kennisbank Openbaar Bestuur: https://acc.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/ en Duidelijk over agressie: http://www.duidelijkoveragressie.nl/ Beide geraadpleegd op 29 september 2017
275 DAPPR: http://www.wijzijndappr.nl/ Geraadpleegd op 29 september 2017.
276 VNG, *Factsheet Focus Publieke Taak*, juni 2015.
277 Regionale Eenheid Noord-Nederland, *Samenwerken aan een veilig oud en nieuw*, november 2014.
278 Agressievrij Werk: https://www.agressievrijwerk.nl en Kennis Openbaar Bestuur: https://acc.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/. Beide geraadpleegd op 29 september 2017.
279 Ambulancezorg Nederland, *Veilig, gezond en plezierig werken in de ambulancezorg*, 2016. p.20-25.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

LOKALE MAATREGELEN

Deze bijlage geeft een beeld van de maatregelen die gemeenten inzetten om verstoringen van de openbare orde tijdens de jaarwisseling te voorkomen. Dit overzicht betreft een selectie van de grote hoeveelheid maatregelen die uit het onderzoek van de Onderzoeksraad naar voren zijn gekomen.

Publieke ruimte	Categorie	Voornaamste doel(en)
Mogelijkheid bieden auto kosteloos in bewaakte parkeergarage te parkeren	Openbare orde	Overlast en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Tijdelijk weghalen en afsluiten straatmeubilair, containers, verwijderen brandbaar materiaal etc.	Openbare orde	Overlast en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Faciliteren vreugdevuren (metalen platen aanbrengen om wegdek te beschermen, training door brandweer etc.)	Openbare orde	Overlast en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Evenementen / bieden alternatieven Oudejaarsdag en '12-uur-moment'		
Vreugdevuren toestaan op grond van voorwaarden (waaronder meldplicht)	Openbare orde	Overlast voorkomen en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Organiseren van centrale vuurwerkshow	Openbare orde	Overlast en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Wijkbudgetten voor lokale initiatieven	Openbare orde	Overlast voorkomen
Voetbaltoernooi organiseren op oudejaarsdag	Openbare orde	Overlast voorkomen
Jongerenfeest organiseren	Openbare orde	Overlast voorkomen
Vuurstapels organiseren	Openbare orde	Overlast en schade aan particuliere publieke eigendommen voorkomen
Persoonsgerichte maatregelen		
Gebiedsgeboden (bijv. 'huisarrest') en (preventieve) last onder dwangsom opleggen aan notoire ordeverstoorders	Openbare orde	Overlast voorkomen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis van ordeverstoorders	Openbare orde	Overlast voorkomen
Gebiedsverboden voor notoire ordeverstoorders	Openbare orde	Overlast voorkomen
Waarschuwingsbrieven sturen aan notoire ordeverstoorders	Openbare orde	Overlast voorkomen
Waarschuwingsbrieven aan ouders van kinderen van 12 tot 18 jaar die eerder voor overlast hebben gezorgd	Openbare orde	Overlast voorkomen
Meldplicht voor notoire ordeverstoorders	Openbare orde	Overlast voorkomen
Toezicht		
Mobiele camera's op *hotspots* plaatsen	Openbare orde	Signaalfunctie
Inzetten (en opleiden) van vrijwilligers/bewoners (onder begeleiding politie) die een oogje in het zeil houden	Openbare orde	Signaalfunctie
Buurtbewoners en wijkagenten met elkaar laten communiceren over (mogelijke) overlast via WhatsApp-groepen (of ander medium)	Openbare orde	Signaalfunctie
Vuurwerkgerelateerde maatregelen		
Instellen vuurwerkvrije zone	Openbare orde	Overlast voorkomen
Instellen vrijwillige vuurwerkvrije zone	Openbare orde	Overlast voorkomen
Gebruiken vuurwerk-detectiesysteem	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Signaalfunctie
Instellen meldpunt vuurwerk(overlast) bijvoorbeeld via Twitter	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Signaalfunctie
Verspreiden vuurwerkbrillen	Consumentenvuurwerk	Letsel voorkomen
Voorlichting		
Vuurwerklessen op scholen op basis van lespakket '4Vuurwerk Veilig'	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Letsel voorkomen
Vuurwerkvoorlichting door Brandweer	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Letsel voorkomen
Vuurwerkvoorlichting door Halt	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Letsel voorkomen
Vuurwerkvoorlichting 'Overlast rond de jaarwisseling'	Consumentenvuurwerk; illegaal vuurwerk	Letsel voorkomen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Lokale voorlichtingscampagnes gericht op voorkomen van verstoringen van de openbare orde zoals Jaarwisselingscampagne 'Overtuig', 'Wie onze speeltuin sloopt is stom!' en 'Houd de boel heel'	Openbare orde	Letsel en schade aan particuliere en publieke eigendommen voorkomen
Opstellen (en communiceren) gezamenlijke richtlijnen veilig carbidschieten	Openbare orde	Letsel voorkomen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

CARBIDSCHIETEN

Carbidschieten maakt op veel plaatsen in Nederland onderdeel uit van de viering van de jaarwisseling. Het carbidschieten is halverwege de vorige eeuw ontstaan. In de Tweede Wereldoorlog werd carbid gebruikt voor fietsverlichting en gebruikten dorpssmeden het om te lassen. In die tijd ontstond de gewoonte om ter vermaak met de combinatie van carbid en water - waardoor acetyleengas ontstaat - gasdruk op te bouwen in melkbussen en dit gas vervolgens te ontsteken om een explosie te veroorzaken. De gasdruk ontstaat doordat de melkbus, of soortgelijkende bus, direct na het natmaken van het in de bus geplaatste carbid wordt afgesloten met een bal of deksel. De explosie die ontstaat na het ontsteken van het gas heeft een zeer luide knal tot gevolg, waarbij het deksel of de bal soms tientallen meters verderop terechtkomt. De knallen van het carbidschieten worden tegenwoordig nog steeds gebruikt om het nieuwe jaar in te luiden.[280] Dit gebeurt vooral in de noordelijke, oostelijke en zuidelijke streken van Nederland. Carbidschieten wordt ook wel melkbusschieten, pulleschieten en in Brabant losschieten genoemd.[281]

Risico's

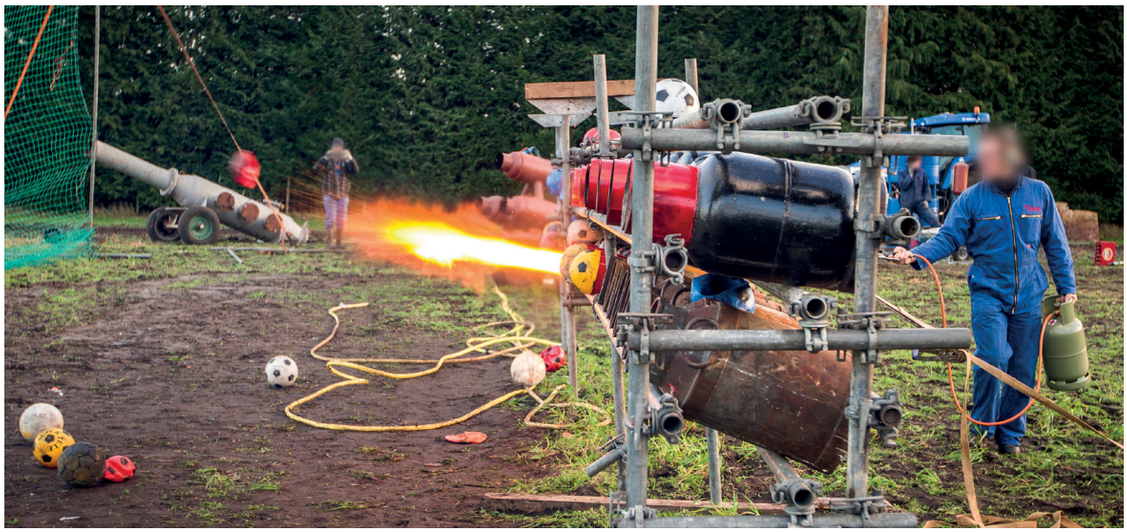
Bij het carbidschieten kunnen verschillende zaken verkeerd gaan, waardoor regelmatig onveilige situaties ontstaan. Het deksel of de bal kan te hard worden vastgeslagen in de opening van de bus. Hierdoor is het mogelijk dat de bus ontploft. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn. Een ander gevaar is de lichte ontvlambaarheid van het acetyleengas dat ontstaat door het samenvoegen van carbid met water. Indien er een vonkje met het acetyleengas in aanraking komt, kan de bus vroegtijdig ontploffen. De steekvlam bij de ontploffing kan verder voor brandwonden zorgen. Tevens kan gehoorbeschadiging optreden indien geen oorbeschermers worden gedragen en kan schade of letsel ontstaan door deksels of ballen die van de bus worden geschoten.[282]

De afgelopen jaren zijn er bij carbidschieten diverse slachtoffers gevallen. Tijdens de jaarwisseling 2016-2017 raakten in de Friese plaatsen Broeksterwoude en Moleneind twee mensen ernstig gewond aan respectievelijk het gezicht en het been. Ook in het Overijsselse Wijche raakte een man gewond doordat een ton tegen zijn voorhoofd kwam.[283] In het brandwondencentrum van het Martini Ziekenhuis in Groningen werden in 2015 vier carbid-slachtoffers binnengebracht. In 2014 waren dat er tien.[284]

280 http://www.carbidschietendrenthe.nl/ Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
281 https://www.bladel.nl/wonen-leven/alle-producten-en-diensten_291/product/carbid-schieten_1070.html. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
282 http://www.carbidsite.nl/ Zoek op: veiligheidsmaatregelen carbidschieten. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
283 https://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/31/twee-gewonden-door-carbidschieten-in-friesland-a1539215. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.
284 http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/103934/Aantal-slachtoffers-bij-carbidschieten-meer-dan-gehalveerd. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Tijdens de jaarwisseling van 2009-2010 raakte een 54-jarige man uit Eefde zwaargewond bij het carbidschieten. Hij is later in het ziekenhuis aan zijn verwondingen overleden.



Figuur 46: Carbidschieten op oudejaarsdag in Vledderveen, december 2015. (Foto: ANP/Huisman Media)

Risicobeperking door regulering en voorlichting

In verband met de veiligheidsrisico's en de overlast van carbidschieten, reguleren gemeenten het carbidschieten tijdens de jaarwisseling. Ook wordt voorlichting gegeven om het veilig te laten verlopen. In verschillende gemeenten is carbidschieten in beginsel verboden en slechts onder bepaalde voorwaarden toegestaan tijdens de jaarwisseling. Zo is in de APV van de gemeente Hardenberg opgenomen dat carbidschieten verboden is, tenzij gebruikgemaakt wordt van vaten met een inhoud van maximaal 50 liter, de vaten zijn afgesloten met zacht materiaal en het vrije schootsveld minimaal 75 meter is. In de gemeente Emmen mag zonder voorafgaande meldplicht worden geschoten op een van de locaties die door het college als 'veilige carbidschietplek' zijn aangewezen; voor het schieten op andere plaatsen is een ontheffing vereist. In de gemeente Marum is voor carbidschieten een ontheffing van de burgemeester vereist.

Vier gemeenten in noordoost-Twente hebben samen met de politie richtlijnen voor veilig carbidschieten opgesteld en vastgelegd in hun algemene plaatselijke verordeningen.[285] De gemeenten en de politie hebben daar ook samen een campagne opgezet om de nieuwe regelgeving onder de aandacht te brengen. [286]
Ook private partijen nemen initiatief om de veiligheidsrisico's van het carbidschieten te beperken. Zo wordt in Drenthe voorlichting gegeven op initiatief van het Brandwondencentrum Groningen, de Brandweer Drenthe en de Stichting Carbidschieten Drenthe. In de voorlichtingscampagne 'Wie is de BOCK?' staat BOCK voor Bewust Oplettende Carbid-Knaller en is er aandacht voor het op een veilige manier carbidschieten. De persoon die is aangewezen als de BOCK houdt toezicht en draagt zorg voor de (minimale) veiligheidsmaatregelen.

285 Gemeenten Dinkelland, Losser, Oldenzaal en Tubbergen.
286 https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/veiligheid/jaarwisseling/gezamenlijke-richtlijnen-veilig-carbid-schieten.aspx. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Dit kan bijdragen aan het besef van de risico's bij de betrokkenen.[287] Een van de andere aspecten van de campagne is het schieten met een bal in plaats van een deksel. De campagne heeft volgens de initiatiefnemers effect; zij constateren een afname van het aantal slachtoffers.[288]

287 Politieacademie, juni 2017, p.18.
288 http://www.dvhn.nl/drenthe/Drentse-carbidcampagne-gaat-mogelijk-het-land-in-21576789.html. Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

KAMERSTUKKEN 2010-2017

Selectie van Kamerstukken over de jaarwisselingproblematiek uit de periode 2010 tot en met 2017

Illegaal vuurwerk

2013

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 400 VI, nr.107	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris van lenM	Reactie op eindrapport ''Te veel, te vroeg, te hard'' op verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie	Aanbevelingen uit rapport ''Te veel, te vroeg, te hard''	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris van lenM	Voortzetten contact met landen uit Oost-Europa i.v.m. illegaal vuurwerk	

2014

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 750 XII, nr.73, zie ook ILT-2013/45612	Staats-secretaris van lenM	Motie leden Oosenbrug en Marcouch (Kamerstuk 33400 VI, nr. 112)	Hindernissen wegnemen die daadkrachtige, integrale aanpak vuurwerkketen in de weg staan	Staats-secretaris van lenM	- Illegaal vuurwerk aanpakken - Vergunningplicht invoeren voor het op de markt brengen van vuurwerk - Op korte termijn gesprekken voeren met vuurwerkbranche	- Afstemming tussen politie, ILT/Vliegende brigade Vuurwerk en de ILT/Inlichtingen en Opsporingsdienst bij de aanpak van illegaal vuurwerk vindt plaats in de themagroep onder regie van het Functioneel Parket

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2015

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 437 (komt terug bij consumenten-vuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staatssecretaris IenM	Kamerstuk 28684, nr. 429	Landelijk beeld Incidenten jaarwisseling 2014-2015	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staatssecretaris IenM	- Aanpak zwaar, illegaal vuurwerk op internationaal niveau	- Overleg voeren met enkele landen die met name een rol spelen bij de productie en handel in zwaar, illegaal vuurwerk. - ILT heeft bezoek gebracht aan Polen en samenwerking wordt verbeterd. - Bilaterale afspraken met Italië en Tsjechië - Informatie-uitwisselingsconvenant tussen ILT en PostNL; dit jaar gesprekken met andere postpakketbedrijven - Campagne Veiligheid NL gericht op handel in illegaal vuurwerk
34 000 XII, nr 68 (komt terug bij consumenten-vuurwerk)	Staatssecretaris IenM	Rapport ''Vervolgonderzoek vuurwerkongevallen 2014-2015''	Rapport ''Vervolgonderzoek vuurwerkongevallen 2014-2015''	Staatssecretaris IenM	- Aanpak illegaal vuurwerk	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 445 (komt terug bij consumenten-vuurwerk)	Voorzitter vast commissie VenJ en IenM en waarnemend griffier vaste commissie VenJ	Kamerstukken 28 684, nr. 429 en nr. 437 en kamerstuk 34 000 XII, nr. 68.	Verslag van een algemeen overleg over de jaarwisseling 2014-2015	Minister van VenJ en Minister van VenJ	- De minister van VenJ zal de Kamer nader informeren over de uitkomsten van zijn gesprek met de Belgische Minister van VenJ over o.a. zwaar vuurwerk en over de inbeslagname van illegaal vuurwerk n.a.v. onderzoek van twee jaar geleden	
28684, nr. 452 (komt terug bij consumenten-vuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris van IenM	Toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg jaarwisseling 2014-2015	Toezeggingen m.b.t. inleveractie illegaal vuurwerk (komt terug bij illegaal vuurwerk), daling incidenten/ aanhoudingen, vuurwerkvrije zones en vuurwerk in stadions	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris van IenM	- Geen aanpassing beleid m.b.t. inleveractie; consequenties verbonden op het gebied van vervoer, opslag, politiecapaciteit en administratieve lasten voor politie	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2016

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 464 (komt terug bij consumentenvuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staatssecretaris IenM	Kamerstuk 28 684, nr. 459	Jaarwisseling 2015-2016; aanpak illegaal vuurwerk	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staatssecretaris IenM	- Brief over effecten verbod op babypijltjes en Romeinse kaarsen	- De Europese Commissie is een onderzoek gestart naar de handel en productie van zwaar professioneel knalvuurwerk - Er wordt gewerkt aan een vergunningstelsel voor importeurs - Safety Deal met de vuurwerkbranche over verantwoorde afvoer en vernietiging van verboden Romeinse kaarsen en over zelfregulering binnen de vuurwerkbranche
28 684, nr. 476 (komt terug bij consumentenvuurwerk)	Voorzitter vaste commissie voor VenJ en EZ en griffier vaste commissie VenJ	Kamerstukken 28 684, nr. 459, nr. 464, nr. 467, nr. 472 en nr. 473	Landelijk beeld jaarwisseling 2015-2016	Staatssecretaris IenM	- In internationaal verband een aantal zaken aanpakken, met name illegaal gebruik van vuurwerk en het zware knalvuurwerk	- In 2014 is er een expertmeeting met de Commissie en lidstaten geweest over illegaal gebruik van zwaar vuurwerk. Die heeft geleid tot een Commissieonderzoek naar dit onderwerp

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2017

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
29 517, nr. 125 (komt terug bij consumentenvuurwerk)	Fungerend voorzitter en griffier commissie	Verschillende Kamerstukken (zie p. 1)	Jaarwisseling 2015-2016; aanpak illegaal vuurwerk	Algemeen overleg over nationale veiligheid, crisisbeheersing en brandweerzorg	- Onderzoek van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid over ontsporen oud en nieuw aan Kamer zenden, incl. een reactie op een mogelijk knalvuurwerkverbod - De Kamer nader informeren over resultaten oudejaarsnacht in negentien pilotgemeenten van de bodycam - In september terug komen op inzet huidige opsporingsinstrumentarium t.b.v. illegaal vuurwerk (zie voor alle maatregelen p. 28-29)	
28 684, nr. 504 (komt terug bij consumentenvuurwerk)	Minister van VenJ	Kamerstuk 28 684, nr. 489	Verloop jaarwisseling 2016-2017	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris IenM	- Bespreken met Staatssecretaris IenM, ILT, OM, politie en andere betrokkenen welke extra maatregelen genomen kunnen worden om handel/invoer illegaal, zwaar vuurwerk verder terug te dringen	- Via CCV verspreiden voorbeelden van mogelijke samenwerkingen tussen gemeenten en veiligheidsregio's ter ondersteuning van werknemers
28684, nr. 506	Minister van VenJ	TK heeft nadere inlichtingen gevraagd over Kamerstuk 28 684, nr. 504	Inzet huidige opsporings-instrumentarium m.b.t. illegaal vuurwerk	Minister van VenJ	- In september terugkomen op de inzet huidige opsporingsinstrumentarium m.b.t. illegaal vuurwerk	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Consumentenvuurwerk

2010

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
17 februari 2010 TK brief evaluatie jaarwisseling 2009-2010	Minister BZK	Jaarwisseling 2009-2010	Jaarwisseling 2009-2010	Minister BZK	- Vroegtijdig starten met voorbereiding op jaarwisseling door brief onder aandacht te brengen van gemeenten en politiekorpsen. - Begin november politiekorpsen, brandweerkorpsen en andere organisaties met werknemers met een publieke taak vragen aan het KLPD gegevens te verstrekken over de jaarwisseling. - Publiekscampagne voeren over jaarwisseling.	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2011

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
32 500 VI, nr. 88 (zie ook nr. 76)	Minister van VenJ, mede namens minister BZK en staatssecretaris IenM	Jaarwisseling 2010-2011	Jaarwisseling 2010-2011	Minister van VenJ, mede namens minister BZK en staatssecretaris IenM	- D.m.v. brief aan betrokken partijen aandacht vragen voor multidisciplinaire aanpak en vroegtijdig starten met de voorbereiding op de jaarwisseling	

2012

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 000 VI, nr. 74	Minister van VenJ	Jaarwisseling	Landelijk beeld incidenten jaarwisseling 2011-2012	Minister van VenJ	- In februari brief over geweld tegen mensen met publieke taak, gebruik Wmbveo en inspanningen wat betreft vuurwerk - Gebruik bestaande instrumenten voortzetten en uitbreiden	
33 000 VI, nr. 88	Minister van VenJ	Kamerstuk 33000 VI, nr. 74	Landelijk beeld incidenten jaarwisseling 2011-2012	Minister van VenJ	Gebruik bestaande instrumenten voortzetten en uitbreiden	

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 000 XII, nr. 140	Staatssecretaris IenM	Onderzoek beleving van vuurwerk uit 2008	Rapport van TNS NIPO ''Vuurwerk opnieuw gepeild''.			

2013

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 400 VI, nr. 86	Minister van VenJ	Jaarwisseling	Landelijk beeld incidenten jaarwisseling 2012-2013	Minister van VenJ	- In februari uitgebreide brief over jaarwisseling en over stand van zaken m.b.t. de toezeggingen gedaan in het Algemeen Overleg 19 december 2012 - Gebruik bestaande instrumenten voortzetten	
33 400 VI, nr. 89	Minister van VenJ	Kamerstuk 33 400 VI, nr. 74 en 88 en Kamerstuk 33 000-XII, nr. 140	Jaarwisseling 2011-2012 en rapport TNS-NIPO	Minister van VenJ	- In overleg met gemeenten, in samenspraak met VNG, over afsteektijden en vuurwerkvrije zones	
33 400 VI, nr. 91	Minister van VenJ	Kamerstuk 33400 VI, nr. 86	Landelijk beeld incidenten jaarwisseling 2012-2013	Minister van VenJ	- Gebruik bestaande instrumenten voortzetten	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 400 VI, nr. 107	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris van IenM	Reactie op eindrapport ''Te veel, te vroeg, te hard'' op verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie	Aanbevelingen uit rapport ''Te veel, te vroeg, te hard''	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris van IenM	- Geen verdere beperking afsteek- en verkooptijden consumentenvuurwerk - Geen nieuwe instrumenten nodig om geweld tegen hulpverleners, illegaal vuurwerk en overtreden van afsteektijden tegen te gaan	
33 400 VI, nr. 111	Het lid Van Tongeren	Overlast afsteken vuurwerk	Overlast afsteken vuurwerk	Het lid Van Tongeren	- Het lid Van Tongeren verzoekt de regering om onafhankelijk onderzoek naar wensen en mogelijkheden om gemeenten bevoegdheden toe te kennen om beperkingen te stellen aan het afsteken van vuurwerk	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2014

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 750 VI, nr. 97	Minister van VenJ	Door de Nationale politie opgestelde landelijk beeld incidenten jaarwisseling 2013-2014	Landelijk beeld Incidenten jaarwisseling 2013-2014	Minister van VenJ	- Op korte termijn met gemeenten, politie en andere betrokkenen bespreken of aanvullende maatregelen nodig zijn en mogelijkheden om incidenten verder te beperken - Begin april uitgebreide brief over jaarwisseling 2013-2014	
33 750 VI, nr. 125 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Minister van VenJ en Staatssecretaris IenM	Kamerstuk 33750 VI, nr. 97	Landelijk beeld Incidenten jaarwisseling 2013-2014	Minister van VenJ en Staats-secretaris IenM	- Afsteektijden beperken: 31 december vanaf 18.00 uur tot 1 januari 02.00 uur - Verkooptijden vaststellen op twee i.p.v. drie dagen - Hiervoor Vuurwerkbesluit nog dit jaar wijzigen - Bevorderen voorlichting gebruik vuurwerkbrillen en terugdringen gebruik knalvuurwerk, samenwerking met decentrale overheid/OCW in voorlichting op scholen en Campagne Veiligheid NL gericht op terugdringen gebruik zwaar illegaal knalvuurwerk	- ILT treedt primair bestuursrechtelijk op bij controles - Expertmeeting organiseren voor in kaart brengen gemeentelijke mogelijkheden bij jaarwisseling consumentenvuurwerk; oplegging last onder dwangsom importeurs/ transporteurs bij vernietiging afgekeurd vuurwerk

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 750, nr. 136	Voorzitter vaste commissie VenJ en IenM en griffier vaste commissie VenJ	Kamerstukken 33 750 VI, nr. 97 en 125 en 33 750 XII, nr. 73 en nr. 90	Algemeen overleg Jaarwisseling 2013-2014	Staats-secretaris IenM	- Evaluatie supersnelrecht in eerstvolgende oud-en-nieuwbrief - Inzicht geven in strafeisen OM - Evaluatie gebiedsverbod - Schriftelijk terugkomen op situatie in Heerde - Niet aanpassen verkoopdagen	
33 750 XII, nr. 73, zie ook ILT-2013/45612	Staatsecretaris IenM	Motie leden Oosenbrug en Marcouch (Kamerstuk 33400 VI, nr. 112)	Maatregelen hindernissen wegnemen die daadkrachtige, integrale aanpak vuurwerkketen in de weg staan	Staats-secretaris IenM	- Betere samenwerking en afstemming om een verbetering van effectiviteit van handhaving te bewerkstelligen. 3 elementen: landelijke regie op samenhangende strategie incl. prioriteitstelling tussen toezichthouders, landelijke informatiepositie om toezicht + opsporing efficiënter te maken en operationele afstemming tussen diensten - Opzetten werkprogramma ter verbetering handhaving vuurwerk	- ILT, functioneel Parket, politie en RUD's stellen ketenbreed werkprogramma op voor integrale aanpak - ILT versterkt landelijke informatiepositie over vuurwerkketen en formeert landelijk analyseteam - Operationeel overleg tussen ILT en IPO-werkgroep vuurwerk, afstemming tussen politie, ILT/Vliegende brigade Vuurwerk en ILT/IOD en afspraken ILT met Duitse autoriteiten over toezicht productveiligheid vuurwerk opgeslagen in Duitsland voor Nederlandse markt

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
33 750 XII, nr. 90	Staatsecretaris IenM	Wettelijk voorgeschreven voorhang-procedure (art. 21.6 lid 4 Wet milieubeheer)	Voorlegging ontwerpbesluit tot wijziging van het Vuurwerkbesluit			
33 750 XII, nr. 96 (zie ook nr. 94). Bijlage: TK 2013-2014 102/26 VAO	Leden Ouwehand en Van Tongeren	Kabinet wil vuurwerkoverlast aanpakken door afsteektijden te beperken	Motie leden Ouwehand en Van Tongeren	Leden Ouwehand en Van Tongeren	Verzoekt de regering de afsteektijden verder te beperken	

2015

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 429	Minister van VenJ	Door de Nationale Politie opgestelde beeld incidenten jaarwisseling 2014-2015	Jaarwisseling 2014-2015	Minister van VenJ	In maart nadere brief over de jaarwisseling en toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg Jaarwisseling 2013-2014	
28 684, nr. 437 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staats-secretaris IenM	Kamerstuk 28684, nr. 429	Landelijk beeld Incidenten jaarwisseling 2013-2014	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staats-secretaris I en M	Gesprekken met betrokken partijen over het vergunningstelsel Wijziging Vuurwerkbesluit voorleggen aan Europese Commissie	- Campagne ''Ikziejevolgendjaar'' van vuurwerkbranche gericht op dragen vuurwerkbrillen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
34 000 XII, nr 68 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Staats-secretaris IenM	Rapport ''Vervolg-onderzoek vuurwerk-ongevallen 2014-2015''	Rapport ''Vervolg-onderzoek vuurwerk-ongevallen 2014-2015''	Staats-secretaris IenM	- Terugdringen aantal ongevallen als gevolg van legaal vuurwerk - Verbod verkoop babypijltjes en Romeinse kaarsen aan consumenten, aanpassing Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk - Inzetten op een veiligheidscoalitie met de vuurwerkbranche en betrokken partijen - Landelijke voorlichtingscampagne over veilig gebruik vuurwerk en dragen vuurwerkbril	Letselonderzoek naar vuurwerk continueren
28 684, nr. 445 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Voorzitter vast commissie VenJ en IenM en waarnemend griffier vaste commissie VenJ	Kamerstukken 28 684, nr. 429 en nr. 437	Verslag van een algemeen overleg over de jaarwisseling 2014-2015	Minister van VenJ en Minister van VenJ	- De minister van VenJ zal de Kamer nader informeren, na raadpleging VNG, over resultaten vuurwerkvrije zones in gemeenten, over brede evaluatie van supersnelrecht en over relatie daling incidenten en daling aanhoudingen - Staatssecretaris IenM zal de Kamer informeren, na de jaarwisseling, over effecten maatregelen genomen om babypijltjes en Romeinse kaarsen te verbieden. Het werkprogramma naar de Kamer sturen	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 452 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris van IenM	Toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg jaarwisseling 2014-2015	Toezeggingen m.b.t. inleveractie illegaal vuurwerk (komt terug bij illegaal vuurwerk), daling incidenten/ aanhoudingen, vuurwerkvrije zones en vuurwerk in stadions	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris van IenM	- Toegezegde evaluatie supersnelrecht begin 2016 aanbieden (p.3)	- Het CCV heeft op zijn website informatie over mogelijkheden aanwijzen vuurwerkvrije zones toegevoegd - Informatie in Kamerstuk 25 232, nr. 65 over vuurwerk in stadions

2016

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 459	Minister van VenJ	Door Nationale Politie opgestelde beeld incidenten jaarwisseling 2015-2016	Jaarwisseling 2015-2016	Minister van VenJ	In maart nadere brief over jaarwisseling, ervaring gemeenten handhaving verkorte afsteektijden en aanwijzen vuurwerkvrije zones en toezeggingen gedaan tijdens Algemeen Overleg Jaarwisseling 2014-2015	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 464 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staatssecretaris IenM	Kamerstuk 28 684, nr. 459	Jaarwisseling 2015-2016	Minister van VenJ, mede namens Minister BZK en Staats-secretaris IenM	- Komende jaren keurmerk voor vuurwerkwinkels uitbreiden	- Verschillende voorlichtingscampagnes over vuurwerk, o.a. op scholen (www.4vuurwerkveilig.nl) - keurmerk voor vuurwerkwinkels ingevoerd
28 684, nr. 467	Staatssecretaris IenM	Kamerstuk 28 684, nr. 445	Effecten maatregelen die genomen zijn om babypijltjes en Romeinse kaarsen te verbieden	Staats-secretaris IenM	De vuurwerkbranche erop blijven attenderen dat zij zich inzetten voor kwaliteitsverbetering van het vuurwerk en voorlichting aan consumenten over de risico's	Safety Deal gesloten met als doel bevorderen veiliger vuurwerk en vuurwerkgebruik
28 648, nr. 472 (zie ook ILT-2015/52161)	Staatssecretaris IenM	Toezegging in Kamerstuk 33 750 XII. Nr. 73	Werkprogramma (zie rondetafel-gesprekken, hoorzittingen en andere stukken)	Staats-secretaris IenM		
28 684, nr. 473	Staatssecretaris IenM	Opdracht Ministerie IenM tot onderzoek opinie en beleving rondom vuurwerk	Onderzoek ''Vuurwerk – discussie in beweging'' over opinie en beleving rondom vuurwerk	Staats-secretaris IenM	In samenwerking met het Ministerie van VenJ en van BZK met de VNG en met gemeenten over het rapport in gesprek gaan	
28 684, nr. 476 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Voorzitter vaste commissie voor VenJ en EZ en griffier vaste commissie VenJ	Kamerstukken 28 684, nr. 459, nr. 464, nr. 467, nr. 472 en nr. 473	Landelijk beeld jaarwisseling 2015-2016	Staats-secretaris IenM	- In gesprek met de vuurwerkbranche over gratis vuurwerkbrillen -Zaken die bij de politie en gemeenten zijn uitgerold worden goed gevolgd	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2017

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 489	Minister van VenJ, mede namens Staatssecretaris van VenJ	Door Nationale Politie vastgesteld beeld jaarwisseling 2016-2017	Verloop jaarwisseling 2016-2017	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris van VenJ	- Organiseren bijeenkomst met burgemeesters, OM, politie onderzoekers en experts over veilig verloop jaarwisseling - Nagaan wat de specifieke omstandigheden waren rondom aantal incidenten tegen hulpverleners - In maart nadere informatie over jaarwisseling. Uitgesteld tot en met april in TK 28 682, nr. 495	Pilots met bodycams
28 684, nr. 504 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Minister van VenJ	Kamerstuk 28 684, nr. 489	Verloop jaarwisseling 2016-2017	Minister van VenJ, mede namens Staats-secretaris IenM	- Impuls geven aan bekendheid mogelijkheden gemeenten, zoals opleggen gebiedsverboden en aanwijzen vuurwerkvrije zones - Met deskundigen bespreken welke methoden geschikt zijn om gedragsverandering bij jeugdige daders te bewerkstelligen - Dit najaar informeren over voortgang maatregelen	Via CCV verspreiden voorbeelden van mogelijke samenwerkingen tussen gemeenten en veiligheidsregio's ter ondersteuning van werknemers

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Openbare orde

2012

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
28 684, nr. 345 (zie ook Kamerstukken 28 684, nr. 247, 248, 254, 260, 321, 324, 325, 327, 329 en 332)	Ministers BZK en VenJ	Beleidsdoelen uit brief Programma Veilige Publieke Taak 2011 tot 2015 realiseren	Agressie en geweld tegen publieke taak verminderen	Ministers BZK en VenJ	- Norm onacceptabel gedrag krachtig uitdragen naar (uitvoerings) organisaties - Aanscherpen beleidsmaatregelen; bv in praktijk naleven landelijke afspraken - Doorverwijzen jeugdigen naar Bureau Halt - Voorlichtingstraject kennis over aangifte vergroten - Ook lichte delicten vallen onder lik-op-stukbeleid	- Oprichting expertisecentrum Veilige Publieke Taak - Aangepast boekwerk Reactiemogelijkheden werkgever - Politie is programma versterking professionele weerbaarheid gestart; ook relevant voor andere sectoren

2015

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
25 232, nr. 65	Minister van VenJ	Vraag lid Recourt of minister van VenJ kan helpen afsteken vuurwerk in stadions te verbieden	Voetbalvandalisme	Minister van VenJ	Geen maatregelen. De minister is van mening dat de huidige regeling adequaat is. Het is aan de KNVB om met zijn leden te bespreken hoe om te gaan met vuurwerk in stadions	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

2017

Kamerstuk	Door wie	Aanleiding	Onderwerp	Wie heeft toegezegd	Welke maatregelen	Implementatie
29 517, nr. 125 (komt terug bij illegaal vuurwerk)	Fungerend voorzitter en griffier commissie	Verschillende Kamerstukken (zie p.1)	Algemeen overleg over nationale veiligheid, crisisbeheersing en brandweerzorg	Minister van VenJ	- Onderzoek van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid over ontsporen oud en nieuw aan Kamer zenden, incl. een reactie op een mogelijk knalvuurwerkverbod - De Kamer nader informeren over resultaten oudejaarsnacht in negentien pilotgemeenten van de bodycam (zie voor alle maatregelen p. 28-29)	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Verslagen van rondetafelgesprekken, hoorzittingen en andere stukken

Datum	Bespreekpunten	Eventuele toezeggingen
18 april 2012; herziene convocatie	Bestuur en handhaving, organisaties/deskundigen, vuurwerkbranche, wetenschap	
6 januari 2016	Landelijk beeld jaarwisseling 2015-2016 door Dienst Landelijke Informatie Organisatie; gebeurtenissen, incidenten, aanhoudingen, geweldsincidenten tegen politie en werknemers met een publieke taak en aard en aantal slachtoffers	
Mei 2016; Bijlage bij TK 28 684, nr. 473	Onderzoek rond de opinie over en beleving rondom vuurwerk in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu	
5 oktober 2016 (I201601215)	Aanpak zwaar illegaal vuurwerk, veiligheid werknemers met een publieke taak, toepassing bestuurlijke instrumenten, toepassing snelrecht en ZSM-aanpak, verhalen van schade, voorlichtingscampagnes en registratie van incidenten	Oprichting netwerk door CCV waarin gemeenten, OM en politie vragen beantwoorden over de toepassing van bestuurlijke maatregelen
Digitale handreiking aanpak verstoringen openbare orde		
2016; Bijlage Werkprogramma bij TK 28684, nr. 472	Handhaving bestuursrecht en handhaving en afstemming legale (handels)stromen van vuurwerk. Verbetering informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners	
9 februari 2017, TK 28 684, nr. 492	Geweld tegen hulpverleners	
22 februari 2017, TK 28 684, nr. 491; hoort bij TK 28 684, nr. 492	Notitie over de uitkomsten van het rondetafelgesprek over geweld tegen hulpverleners	
30 juni 2017, TK 28 684, nr. 506	Kamervragen over zwaar illegaal vuurwerk	

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Moties en Kamervragen afschaffen vuurwerk

Motie	Door wie	Inhoud	Stemmen
28 684, nr. 449. 1 september 2015	Ouwehand (PvdD)	Verbod op consumentenvuurwerk	Voor: SGP, Klein, 50Plus, GroenLinks en PvdD Tegen: overige fracties Belangrijkste reden van tegen stemmen: vuurwerktraditie behouden
33 400 VI, nr. 82. 20 december 2012	Ouwehand (PvdD)	Verbod op consumentenvuurwerk	Voor: SGP, 50Plus, GroenLinks en PvdD. Tegen: overige fracties Redenen voor tegen stemmen: te weinig draagvlak en handhavingscapaciteit en vrees voor toename illegaal vuurwerk
Vergaderjaar 2011-2012, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1597. Kamervragen aan de Minister van VenJ	Marcouch (PvdA)	Algeheel verbod op vuurwerk	De minister van VenJ vreest voor handhavingsproblemen bij een algeheel verbod op vuurwerk. Hij denkt dat consumenten zullen uitwijken naar buitenlands vuurwerk

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

TOELICHTING AANBEVELINGEN

Toelichting op aanbeveling 1

De Onderzoeksraad doet op basis van de beschikbare informatie over de veiligheid van vuurwerk en het gebruik ervan de aanbeveling om vuurpijlen en knalvuurwerk te verbieden (aanbeveling 1). Vuurpijlen zijn intrinsiek gevaarlijk en nodigen uit tot onveilig gebruik doordat ze uit de hand afgeschoten worden en gericht kunnen worden op omstanders. Voor het veilig afsteken van vuurpijlen is het bovendien noodzakelijk extra handelingen te verrichten, zoals het installeren van een stevige en stabiele lanceerinrichting. Knalvuurwerk zorgt voor overlast en gevoelens van onveiligheid en kan uitnodigen tot roekeloos gedrag, bijvoorbeeld door het naar omstanders of hulpverleners te gooien.

Onderstaande afbeeldingen betreffen voorbeelden van vuurwerkartikelen die naar het oordeel van de Onderzoeksraad niet langer moeten worden toegestaan.[289]

Voorbeelden van vuurpijlen

Voorbeelden van knalvuurwerk

289 De afbeeldingen van de vuurwerkartikelen in deze bijlage zijn geen foto's, maar 3D-visualisaties gebaseerd op verschillende typen vuurwerk. De merknamen op de verpakkingen zijn fictief.

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

Toelichting op aanbeveling 2

De Onderzoeksraad doet ook de aanbeveling om het inzicht te verbeteren in de relatie tussen het type vuurwerk en de omvang en ernst van het letsel. Jaarlijks kan dan worden bezien of, behalve vuurpijlen en knalvuurwerk, mogelijk meer vuurwerkartikelen voor een verbod in aanmerking moeten komen of dat andere maatregelen noodzakelijk zijn (aanbeveling 2). Vuurwerk in de categorie F1 blijft in ieder geval toegestaan conform Europese regelgeving.

Onderstaande afbeeldingen laten enkele vuurwerkartikelen zien die nog wel beschikbaar blijven.

Fonteinen

Batterij enkelschotsbuizen

Combiboxen

Grondbloemen / Grondtollen

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen

ONDERZOEKSRAAD
VOOR VEILIGHEID

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

Inhoudsopgave
Beschouwing
Begrippenlijst
1 Inleiding
2 Een feest met een schaduwzijde
3 Aanpak jaarwisselings-problematiek
4 Conclusies
5 Aanbevelingen
Bijlage A. Onderzoeksverant-woording
Bijlage B. Reacties concept-rapport
Bijlage C. Verzoek G4
Bijlage D. Betrokken partijen
Bijlage E. Cijfers
Bijlage F. Geweld tegen hulpverleners
Bijlage G. Lokale maatregelen
Bijlage H. Carbidschieten
Bijlage I. Kamerstukken 2010-2017
Bijlage J. Toelichting aanbevelingen