



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Veiligheidsrisico's jaarwisseling



Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

Veiligheidsrisico's jaarwisseling

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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

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

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 B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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 'uitlatklep'-gedachte ziet een deel van de ordeverstoorers 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.

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

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 fontein, '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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

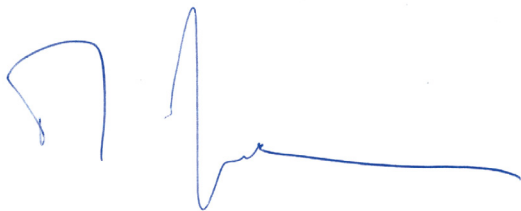
De aanbevelingen zijn in de eerste plaats aan de burgemeesters van de gemeenten gericht, gegeven hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde in hun gemeente. Daarnaast is het van belang dat gemeenten worden ondersteund door instanties op landelijk niveau.

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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)veiligheid²

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.

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 werken⁴

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 Pyrорichtlijn 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 onveiligheid⁶

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

⁴ Politieacademie, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, 2017, p.22.

⁵ Art. 1 lid 1 Richtlijn nr. 2013/29/EU (hierna: Pyrорichtlijn).

⁶ Mede gebaseerd op: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, 2004, p.280.

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 vuurwerkkramp 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.

Vuurwerkterminologie⁷

	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.

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 jaarwisselingstraditie 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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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

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?

Onderzoeksaanpak⁹

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.

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 vormen¹¹) 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).

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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

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.

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 Pyrорichtlijn. Op nationaal niveau is in het bijzonder het Vuurwerkbesluit van belang.

Pyrорichtlijn

De Europese Pyrорichtlijn beoogt de normen voor pyrotechnische artikelen¹³ 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 keuringsinstantie¹⁵ 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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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 Pyrорichtlijn 2013/29, considerans onder 13.

¹⁴ Art. 1 lid 1 Pyrорichtlijn.

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 Pyrорichtlijn

¹⁷ Art. 12 Pyrорichtlijn.

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 Pyrlichtlijn 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 Pyrlichtlijn 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 Pyrlichtlijn.

¹⁹ Art. 4 lid 2 Pyrlichtlijn.

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 Pyrlichtlijn, 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 vuurwerkrijke zones door het college van B&W.

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 keuringsinstantie³⁰ 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 Milieu³¹

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 conformiteitsbeoordelingsprocedures, ook wel *notified body* genoemd.

³¹ Per oktober 2017 het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

Het Ministerie van IenM kan verder een keuringsinstantie aanwijzen voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen. 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 Justitie³³

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.

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

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 gesprekspartner 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 conformiteitsbeoordeling 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 leeftijd⁴⁴ 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.

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

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

2.2 De schaduwzijde: slachtoffers, schade en ordeverstoringen

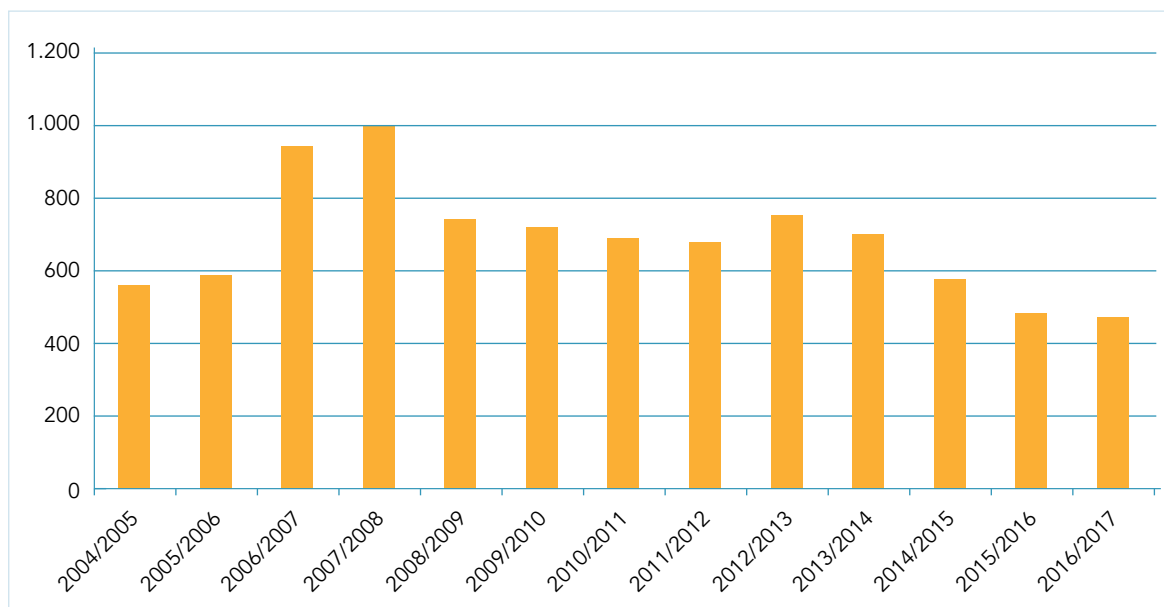
2.2.1 Slachtoffers door vuurwerk

Dodelijke slachtoffers

Sinds de millenniumwisseling zijn er 16 doden gevallen door vuurwerk en één door carbidsschieten. 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 carbidsschieten vallen gewonden en kwam in 2009 iemand om het leven. Zie bijlage H voor meer informatie over carbidsschieten. Overigens overlieden er bij de jaarwisseling ook mensen door ongeregelde heden (bijvoorbeeld in 2016 bij een steekpartij in Haarlem) en door verkeersongevallen.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidsschieten

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 ooglenzen 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.

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 carbidsschieten 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 vuurwerksslachtoffers met gehoorschade tegenkomen.

Behandeling door traumachirurg

Traumachirurgen behandelen vuurwerksslachtoffers 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 slachtoffer 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.

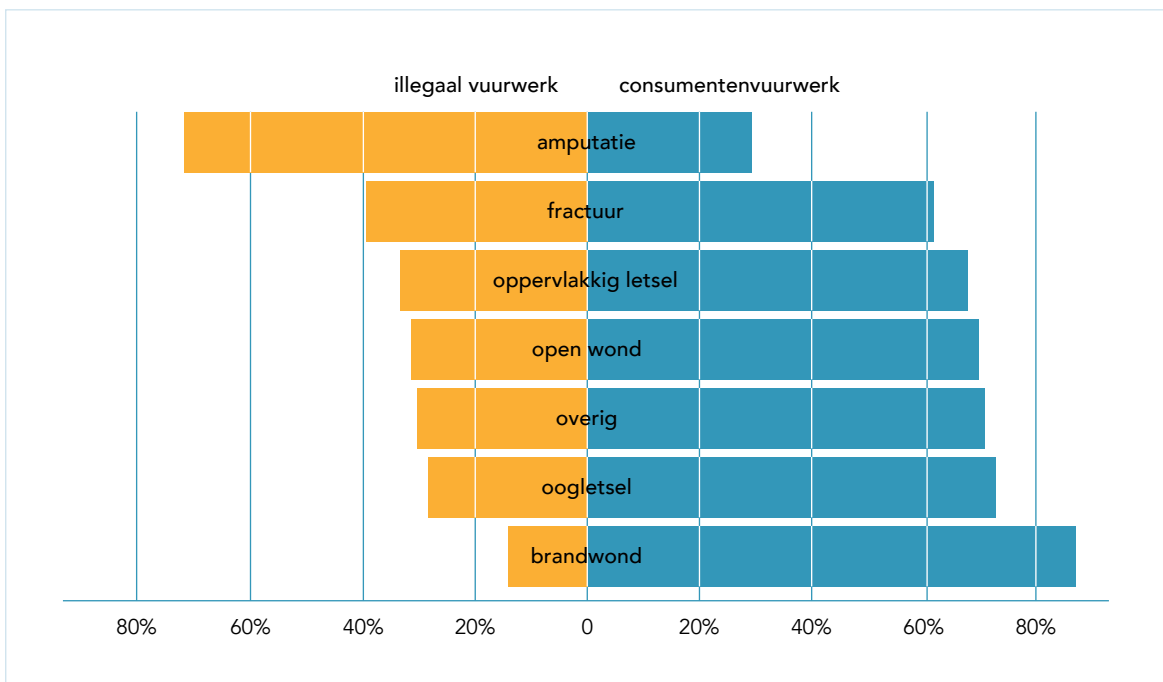
	2014-2015	2015-2016	2016-2017
≤12 jaar	21,1%	26,6%	21,3%
13-18 jaar	28,9%	24,2%	33,8%
totaal ≤18 jaar	50,0%	50,8%	55,0%
n (100%)	38	123	80

Figuur 2: Aandeel jongeren met letsel behandeld door traumachirurgie⁵⁴

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

Letsel en type vuurwerk⁵⁵

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.

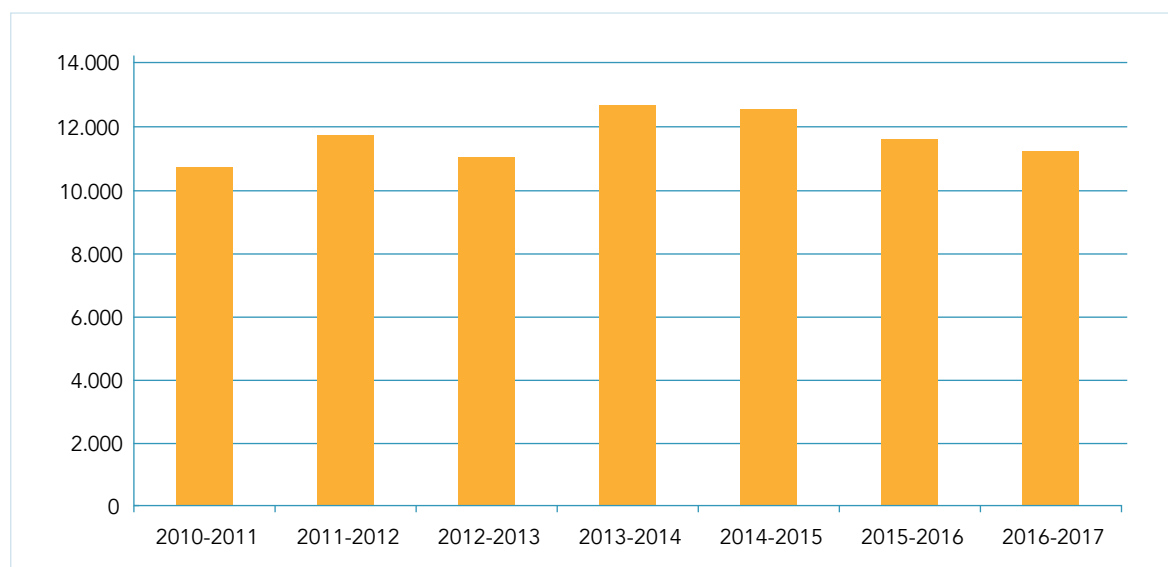
⁵⁵ Paragraaf mede gebaseerd op: VeiligheidNL, *Type vuurwerk en letsel: vuurwerkongevallen 2016-2017*, maart 2017.

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

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.

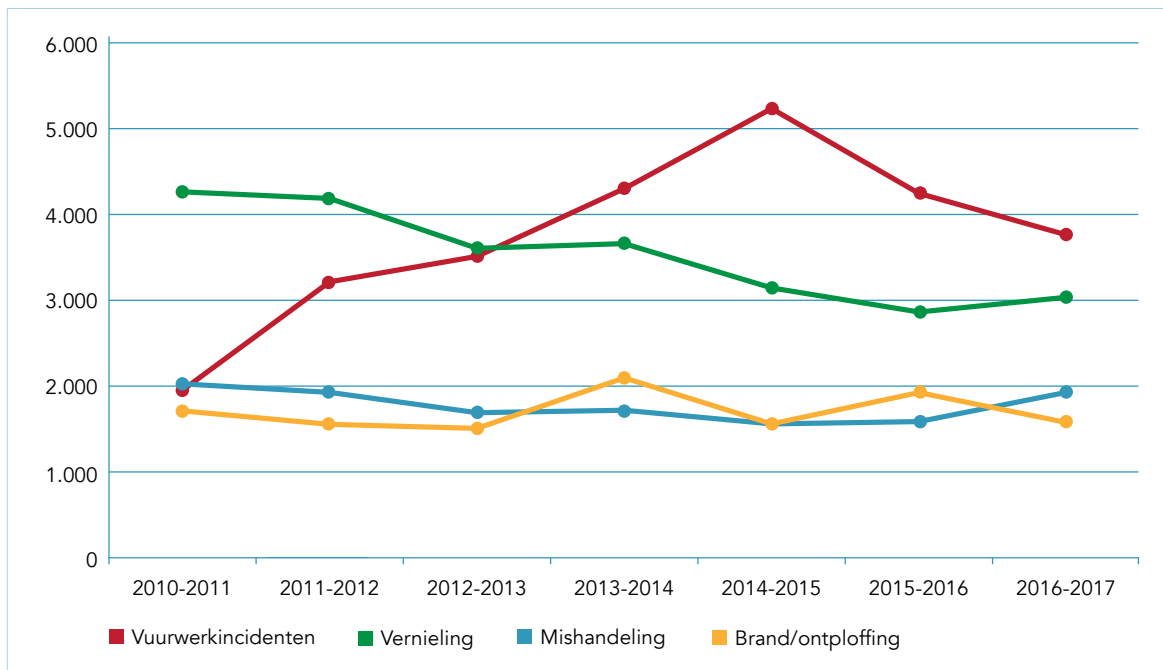


Figuur 4: Geregistreerde incidenten rond de jaarwisseling⁵⁷

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 zogenaemde na-ijfeffect is ook verwerkt in de cijfers over de eerdere jaarwisselingen.

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



Figuur 5: Meest voorkomende incidenten⁵⁹

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.

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)

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

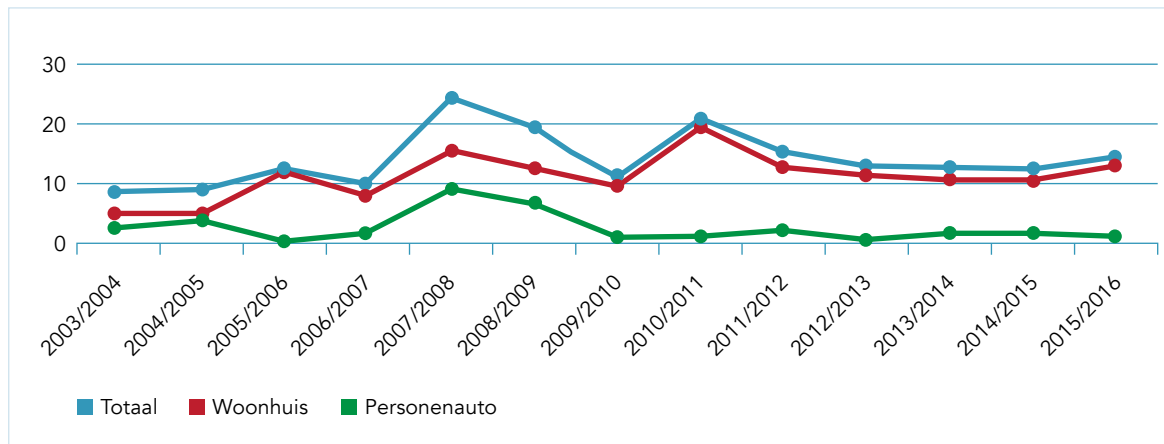
Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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 jaarwisseling⁶⁰

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.

2.2.4 Geweld tegen hulpverleners⁶³

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 hulpverleners⁶⁷

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.

2.2.5 Gevolgen voor milieu en volksgezondheid⁶⁸

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.

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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 Europa⁷⁵

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.

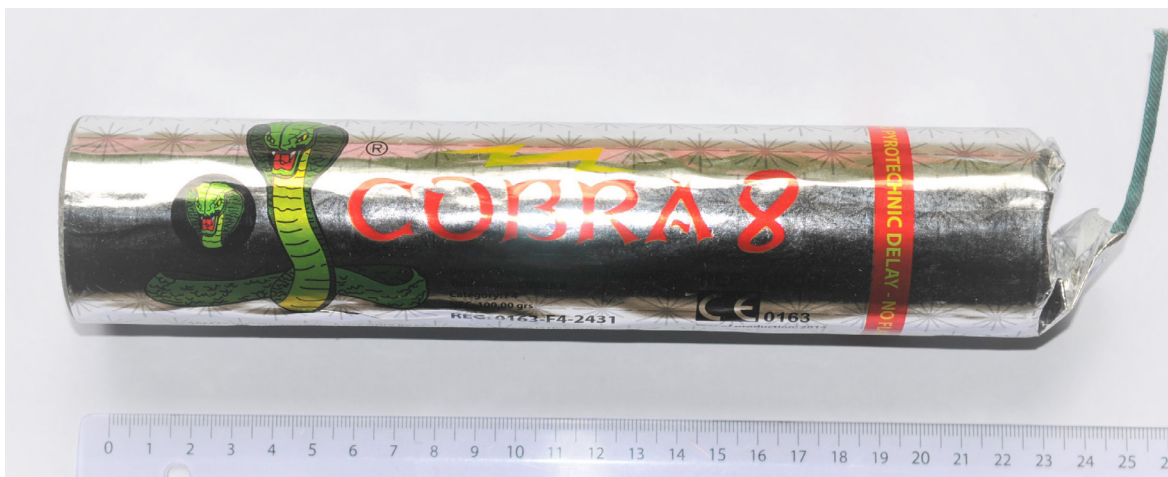
Het rapport van de Europese Commissie geeft weer dat er in veel landen geen afzetmarkt is voor professioneel knalvuurwerk. Alleen in de thuismarkten van Spanje en Italië is dit anders. Volgens het rapport worden circa 100.000 eenheden tussen de lidstaten verhandeld; dat is ongeveer tien procent van de 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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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*.

Zo kan het explosieve materiaal gebruikt worden voor het plegen van plofkraken bij geldautomaten⁸⁹ 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

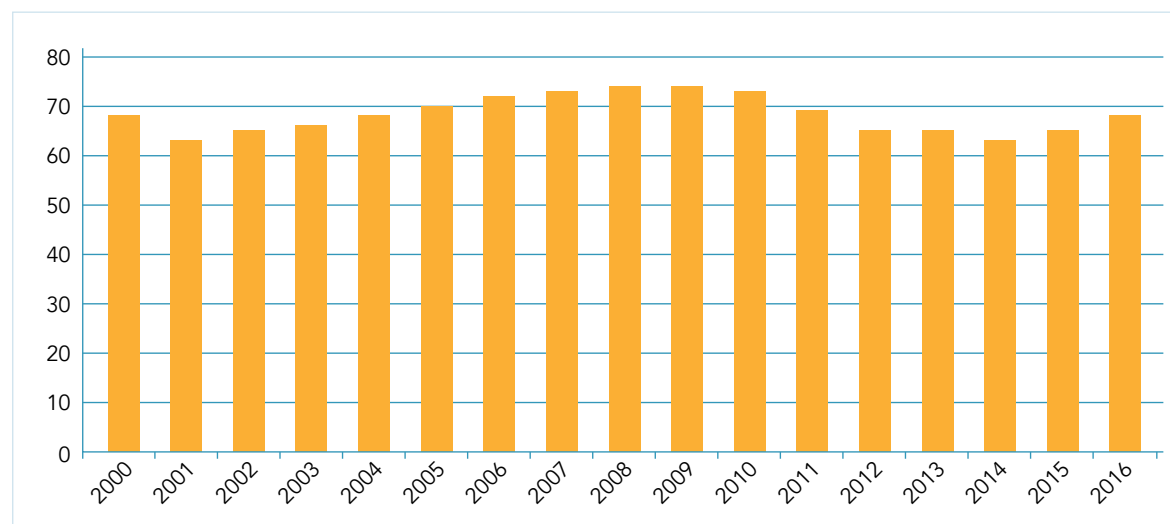
Veel vuurwerk dat alleen door professionals mag worden gebruikt, komt op illegale wijze in handen van de consument terecht.

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.nl/2195443> Geraadpleegd op 2 oktober 2017.

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

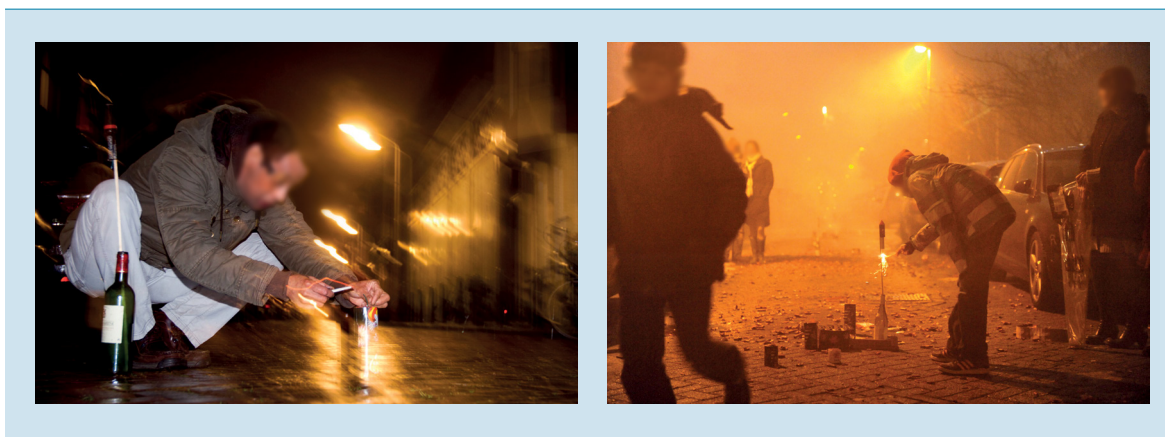
Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

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

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 (groveweg 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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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.

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 vuurwerkindidenten, 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).

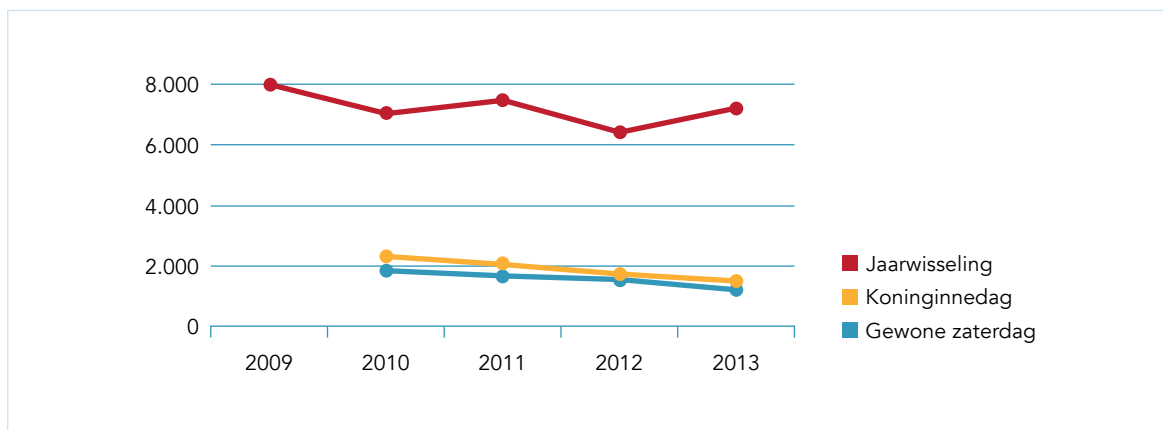
2.4.1 Oud en nieuw versus andere 'evenementen'

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 misdrijven. 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').



Figuur 16: Aantal incidenten (vernieling, brand, geweld, overlast) tijdens jaarwisselingsdag¹⁰⁰

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 ongeregelde dingen 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.

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 ongeregeldeheden. 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.

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 opgelaaide. 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 wet¹¹² 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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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-Élysées, 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 Ophthalmologische Gesellschaft start dit jaar een landelijke registratie van oogletsels 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.'

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

¹¹⁶ De jaarlijkse herdenking van het feit dat in 1605 een katholiek complot (het zogeheten 'Gunpowder Plot') werd vrijdeld 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.

*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 probleemperspectie. 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.

Ophef rond Project X

'Project X Haren' onttaarde 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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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.

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 (knaal)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

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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.

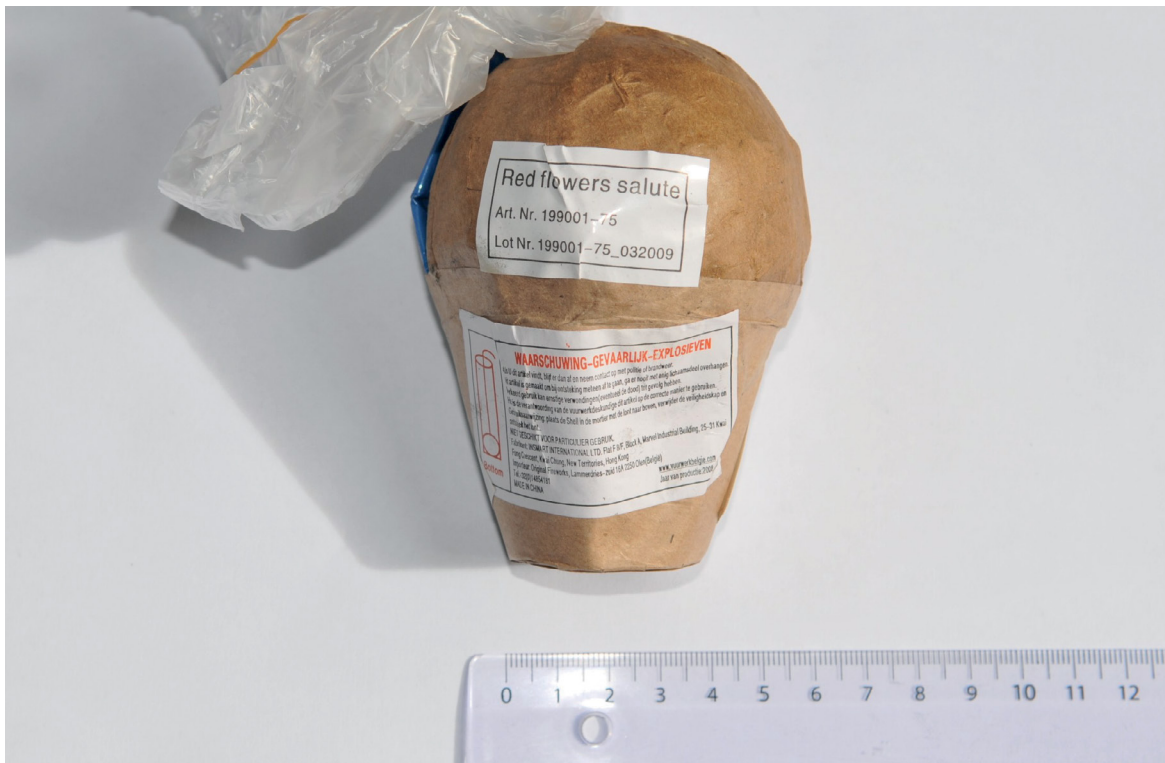
¹³¹ Met ingang van oktober 2017 het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

¹³² Met ingang van oktober 2017 het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

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.

De Pyrорichtlijn 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 ontplooiën 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 Oostenrijk¹³⁹) – 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 Pyrорichtlijn 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 Pyrорichtlijn.

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).

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.

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

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 (knaal)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 straathandel¹⁴² 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.

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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.'

internethandel was de import beter beheersbaar doordat deze vooral via havens (grotere partijen) of via particuliere invoer (kleine partijen uit omliggende 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 pakketsservice;
- 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.

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

Bijlage B.
Reacties concept-
rapport

Bijlage D.
Betrokken partijen

Bijlage F.
Geweld tegen
hulpverleners

Bijlage H.
Carbidschieten

Bijlage J.
Toelichting
aanbevelingen

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 constatering 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.