

voorstel

Opinienota voor de raad

Datum 25 maart 2019

Soort openbaar

Onderwerp Opinienota vuurwerkoverlast
Versienummer definitief

Informant M.K.C. Hageman
Afdeling Fysieke Leefomgeving / PUL
Telefoon 038 498 2108
Email M.Hageman@zwolle.nl
Bijlagen [Artikel 45 vragen + beantwoording \(nov / dec 2018\)](#)
[Informatienota Afdoening motie vuurwerkoverlast \(onderzoek 2015\); agendapunt 2.5](#)

Wij stellen u voor een voorkeur uit te spreken voor een van de volgende varianten:

1. Geen vuurwerkvrije zone(s) en geen centrale vuurwerkshow instellen.
2. Vrijwillige vuurwerkvrije zone(s) ondersteunen door te faciliteren.
3. Vrijwillige vuurwerkvrije zone(s) ondersteunen door te faciliteren en verplichte vuurwerkvrije zone(s) instellen bij kwetsbare objecten / gebieden.
4. Een centrale vuurwerkshow in combinatie met vuurwerkvrije zone(s).

Datum 25 maart 2019

[Toelichting op het voorstel](#)

Aanleiding

Op 24 november 2018 hebben de fracties D66, ChristenUnie en GroenLinks gezamenlijk artikel 45 vragen gesteld over vuurwerk en de jaarwisseling. Op 5 december 2018 is bij de beantwoording van deze artikel 45 vragen aangegeven dat de jaarwisseling voor de politie vergelijkbaar is met een 'normale' zaterdagnacht in het uitgaansweekend, dat er in Zwolle geen sprake is van geweld tegen hulpverleners en dat in de wijken Stadshagen Schoonhorst en Ittersum het aantal meldingen over vuurwerkoverlast het grootst was. Daarnaast is uw raad toegezegd dat wij u zullen informeren over de aard en omvang van de vuurwerkoverlast in onze stad en dat wij u in de vorm van een opinienota informeren over vuurwerkvrije zones en een centrale vuurwerkshow.

In deze opinienota wordt verwezen naar een onderzoek naar vuurwerkoverlast in 2015. Dit was een uitgebreid onderzoek op verzoek van de raad naar vuurwerkoverlast in Zwolle. Het onderzoek bestond uit een analyse van de geregistreerde vuurwerkoverlast, het benaderen van het burgerpanel en gesprekken op wijkniveau met bewoners en professionals. Op basis van de uitkomst van dit onderzoek concludeerde het college destijds dat: *het instellen van vuurwerkvrije zones weinig bijdraagt aan de beperking van overlast. Andere instrumenten zoals meer handhaving door de politie of het organiseren van vuurwerkshows op wijkniveau hebben naar verwachting beperkte effectiviteit. Dergelijke maatregelen leiden naar het oordeel van het college hooguit tot verplaatsen van overlast of tot concentratie daarvan in een beperkte tijdsperiode.* De raad heeft deze nota op 2 februari 2016 in een informatieronde besproken. De raad achtte zich destijds daarmee voldoende geïnformeerd.

Inleiding

De problematiek rondom de jaarwisseling bestaat naast vuurwerkoverlast ook uit algemene veiligheidsrisico's, schade aan objecten, dieren en milieu en uit gevaren voor de volksgezondheid. De jaarwisselingsproblematiek is te divers om eenvoudig aan te pakken. Op voorhand kan worden gesteld dat de problematiek niet door maar één overheidslaag kan worden aangepakt¹. De bevoegdheden om doeltreffende maatregelen te nemen liggen slechts deels bij de gemeente.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft in december 2017 het onderzoeksrapport "Veiligheidsrisico's jaarwisseling" gepubliceerd. Zij doet in het rapport 7 aanbevelingen gericht op: a) beperken van de gevaren van consumentenvuurwerk; b) aanpak van illegaal vuurwerk; c) het terugdringen van verstoringen van de openbare orde.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (V&J) geeft aan te werken aan een adequaat pakket van maatregelen. Kabinetsberaad heeft tot de conclusie geleid dat een algeheel vuurwerkverbod of een landelijk verbod op knalvuurwerk en vuurpijlen vooralsnog niet de juiste maatregel zou zijn. Om een beeld te schetsen van de complexe werkelijkheid wordt hieronder een aantal van deze verschillende acties, initiatieven en maatregelen genoemd²:

- Verschillende onderzoeken, zoals naar: de ervaringen van de afgelopen jaarwisseling (onder andere in de gemeente Zwolle); effecten van nieuw ingevoerde maatregelen; beleving van vuurwerk; type vuurwerk en letsel; in Europees verband naar illegale handel van zwaar vuurwerk en aanscherping van de Europese Pyrorichtlijn.
- Bij ministeriële regeling zijn lanceerstandaards verplicht gesteld in gebruik en bij verkoop van vuurpijlen aan consumenten.
- Nadrukkelijker inzet op gedragsverandering via voorlichting.

¹ Veiligheidsrisico's jaarwisseling, Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag december 2017

² Maatregelen jaarwisseling, Minister van Justitie en Veiligheid, december 2018

Datum 25 maart 2019

- intensivering van de controle op postpakketten, het verstoren van de handel via social media, het bundelen van kennis en expertise door een versterkte samenwerking tussen opsporingsinstanties in Nederland en met andere landen.
- Er is een wijziging van het Vuurwerkbesluit in voorbereiding die gemeenten of gemeentelijke organen zelf de expliciete wettelijke bevoegdheid geeft om de gemeente geheel vuurwerkvrij te maken. Het streven is deze wijziging tijdig gereed te hebben vóór de jaarwisseling van 2019-2020.

Vuurwerkoverlast is een verzamelnaam voor alle soorten overlast die veroorzaakt wordt door vuurwerk, zoals hierboven vermeld onder andere schade, letsel, gezondheid en milieu. In deze nota beperken we ons tot vuurwerkoverlast door de geluidsoverlast van onverwachte harde knallen en de angst om (al dan niet bewust) geraakt te worden door vuurwerk.

Vuurwerkoverlast

Het is lastig om uw raad inzicht te geven in de daadwerkelijke aard en omvang van vuurwerkoverlast in Zwolle. Dat komt omdat er slechts beperkte informatie beschikbaar is. Beschikbare cijfers zijn eerder te duiden als indicatoren.

Uit de cijfers van de politie over de afgelopen vijf jaar blijkt dat er in december tussen de 100 en 135 meldingen zijn gedaan van afsteken van vuurwerk. In januari zijn 22 meldingen gedaan, met uitzondering van 7 meldingen in 2015 en 2018. In de genoemde periode waren de twee wijken Stadshagen Schoonhorst en Ittersum de hotspots.

De cijfers zeggen niet direct iets over de aard en omvang van overlast door het vuurwerk. Enerzijds kan één knal tot meerdere meldingen leiden, anderzijds doet niet iedereen melding van vuurwerkoverlast. Uit het onderzoek in 2015 naar vuurwerkoverlast in de wijken Stadshagen Schoonhorst en Ittersum, bleken bewoners inderdaad overlast te ervaren door vuurwerk. De meeste overlast wordt ervaren voorafgaand aan de toegestane afsteektijden. Naar de aard van de overlast is niet eerder specifiek onderzoek gedaan en die kan ook niet uit de cijfers van de politie afgeleid worden. Verder kan nog vermeld worden dat er in de afgelopen 4 jaar 14 HALT verwijzingen hebben plaatsgevonden voor het afsteken van vuurwerk buiten de toegestane periode.

De kosten van de schade door vuurwerk aan gemeentelijke eigendommen is dit jaar geschat op een totaalbedrag van 49.398,- euro. De afgelopen jaren varieerde dit schadebedrag tussen 8.000 euro en 27.000 euro. Het schadebedrag van het afgelopen jaar is een stuk hoger dan voorgaande jaren omdat de schade aan het wegdek dit jaar ook is geïnteriseerd. Aankomend jaar gaan wij vooraf inventariseren op welke gebieden we cijfermateriaal verzamelen, zodat er een beter beeld ontstaat van de schade door de jaarwisseling. Ook is het dan wellicht mogelijk om voortaan gerichtere maatregelen te nemen.

Vuurwerkvrije zones

In de afgelopen jaren hebben meerdere gemeenten ervaringen opgedaan met het instellen van vuurwerkvrije zones, zowel zogenoemde vrijwillige zones als verplichte zones.

Een *vrijwillige vuurwerkvrije zone* is een gebied dat op verzoek van bewoners of belanghebbenden vuurwerkvrij is. Er is geen mogelijkheid tot verplichting. Veelal ontstaat dit vanuit het eigen initiatief van bewoners of belanghebbenden.

Een *verplichte vuurwerkvrije zone* is een gebied dat is aangewezen in de APV en waar het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken. Overigens is in het landelijk geldende Vuurwerkbesluit bepaald

Datum 25 maart 2019

dat het verboden is om vuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 2.00 uur. Het grote verschil met de vrijwillige variant is dat bij een verplichte (aangewezen)

vuurwerkvrije zone handhavend opgetreden kan worden door politie en BOA's. Het college van burgemeester en wethouders kan een vuurwerkvrije zones aanwijzen om 'gevaar, schade of overlast' te voorkomen.

Wij hebben een aantal gemeenten naar hun ervaringen met vuurwerkvrije zones gevraagd. Hieronder worden de ervaringen met beide varianten toegelicht.

Vrijwillige zones

De ervaringen met vrijwillige vuurwerkvrijezones zijn wisselend. In de voorbeelden waarbij de ervaringen positief zijn, lijkt dit succes nauw samen te hangen met het draagvlak onder de bewoners / belanghebbenden. De bewoners / belanghebbenden van het gebied zijn in alle bevroegde gemeenten zelf verantwoordelijk geweest voor het creëren van dit draagvlak. Meerdere gemeenten boden ondersteunend materiaal aan om dit draagvlak te creëren, zoals het geven van tips op de website om het gesprek met buurtbewoners te voeren. Verder werden zij gefaciliteerd in de uitvoering door het leveren van bebording ed. Op sommige plekken waar niet alle bewoners op de hoogte waren van de vuurwerkvrije zone werd toch vuurwerk afgestoken en leverde dit (onderlinge) spanningen op. Verwachtingen werden niet voor iedereen werkelijkheid. Het is ook de vraag of men voldoende onderkent dat een vuurwerkvrije zone slechts geldt voor de toegestane afsteektijden van 31 december 18.00 uur tot 1 januari 2.00 uur.

Als we kijken naar bovenstaande opbrengst en dit vertalen naar de Zwolse situatie, geeft dit het volgende beeld:

Voordelen

- Wanneer er sprake is van overeenstemming en draagvlak onder bewoners biedt het instellen van een vuurwerkvrije zone vooral (het gevoel van) minder overlast en meer veiligheid, voor mens en dier.
- Zwolle geeft hiermee ruimte aan inwoners om zelf initiatieven te nemen.
- Het kost relatief weinig inzet van de gemeente om deze initiatieven mogelijk te maken.

Nadelen

- Het biedt geen oplossing voor de overlast buiten de toegestane afsteektijden.
- Het schept verwachtingen bij bewoners/ belanghebbenden die wellicht niet waargemaakt kunnen worden.
- Handhavend optreden is niet mogelijk. Het succes is afhankelijk van het draagvlak en of men elkaar aanspreekt of durft aan te spreken op gedrag.
- Een mogelijk nadelig effect van het instellen van vuurwerkvrije zones is het versterken van de overlast in naastgelegen straten / gebieden.

Voorwaarden

- Op eigen initiatief van bewoners / belanghebbenden van een gebied.
- Draagvlak aanwezig bij de bewoners / belanghebbenden.
- Vooraf heldere communicatie door de gemeente over mogelijkheden en verwachtingen.

Verplichte zones

In het land zijn vuurwerkvrije zones die verplicht worden aangewezen veelal kwetsbare gebieden, zoals ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, dierenverblijven en natuurgebieden. Ervaringen met het instellen van een verplichte zone in zulke gebieden zijn redelijk positief. Dit lijkt echter ook te komen omdat deze gebieden rondom ziekenhuizen of natuurgebieden al relatief rustig zijn als het gaat om vuurwerkoverlast. De ervaringen met verplichte vuurwerkvrijezones in gebieden zoals een centrum, een straat in een woonwijk of 'probleem' gebieden vanuit bestaande overlast, lijken minder positief. In dit soort gebieden is handhaving een voorwaarde om het ook maar enige kans van slagen te geven.

Als we kijken naar bovenstaande opbrengst en dit vertalen naar de Zwolse situatie, geeft dit het volgende beeld:

Voordelen

- Geeft vooral (het gevoel van) minder directe (geluid) overlast en meer veiligheid voor mens en dier.
- Leidt wellicht tot meer bewustwording ten aanzien van vuurwerkoverlast.

Nadelen

- Het succes van een verplichte vuurwerkvrijzone is grotendeels afhankelijk van de handhaving van dit verbod. Extra capaciteit is dan benodigd. Handhavingscapaciteit is over het algemeen tijdens de jaarwisseling al beperkt.
- Ook hiervoor geldt dat een mogelijke effect van het instellen van vuurwerkvrije zones het versterken van de overlast in naastgelegen straten / gebieden is.
- De APV is alleen van toepassing op de openbare weg, niet op privéterreinen. Een verbod geldt dus niet voor de eigen voor- of achtertuin. Binnen de toegestane afsteektijden mag daar wel vuurwerk afgestoken worden.
- Aan een dergelijke aanwijzing gaat een zorgvuldig traject vooraf dat de nodige ambtelijke inzet vergt.

Voorwaarden

- Zorgvuldig traject voor het in kaart brengen van kwetsbare gebieden en het toetsen van behoeften bij bewoners/ belanghebbenden.
- Handhavingscapaciteit beschikbaar hebben.

Centrale vuurwerkshow

Een centrale vuurwerkshow levert een prachtig spektakel op en het nieuwe jaar wordt hierdoor feestelijk ingeluid. Echter de kosten zijn aanzienlijk mede door de noodzakelijke gemeentelijke en politieke inzet. Het neerzetten van een aantrekkelijke show kost al snel tussen de 15.000 en 20.000 euro. Aan de keuze om een centrale vuurwerkshow te organiseren zou een doel ten grondslag moeten liggen, wat beogen we hiermee en wegen de kosten op tegen de baten?

Een centrale vuurwerkshow organiseren in het centrum van Zwolle vraagt om een brede verkenning en een nauwgezette voorbereiding. Professioneel vuurwerk mag niet op iedere willekeurige locatie afgestoken worden, hier zijn strenge eisen aan verbonden. Daarnaast moet de locatie geschikt zijn voor een groot aantal mensen. Een dergelijk evenement vraagt om een vergunning en veiligheidsmaatregelen, zoals beveiliging, extra inzet van de politie en maatregelen in de openbare ruimte. Of de Zwolse bewoners vervolgens daadwerkelijk naar deze vuurwerkshow gaan kijken is de vraag.

Datum 25 maart 2019

In 2017 waren er negen gemeenten die een centrale vuurwerkshow organiseerden, tegen acht gemeenten in 2018.³

Voordeel:

- Feestelijke manier om gezamenlijk met inwoners het nieuwe jaar in te luiden.
- Het kan als alternatief dienen voor het zelf afsteken van vuurwerk of als er sprake is van een vuurwerkvrije zone.

Nadeel

- Brengt veel extra inzet en capaciteit van de gemeente en politie met zich mee.
- Er zijn hoge kosten aan verbonden.
- Niet bekend of dit de vuurwerkoverlast daadwerkelijk verminderd.
- Nieuw veiligheidsvraagstuk.

	Voordelen	Nadelen	Capaciteit gemeente	Handhaafbaar
Vrijwillige vuurwerk-vrije zone	Verhoogd veiligheidsgevoel	Volledig draagvlak nodig	+ (faciliteren)	-
	Minder directe overlast	Schept verwachtingen		
	Sluit aan bij initiatieven	Mogelijk effect op naastgelegen gebieden		
Verplichte vuurwerk-vrije zone	Verhoogd veiligheidsgevoel (handhaving voorwaardelijk)	Handhaving (capaciteit) nodig	+++ (onderzoeken, regisseren & controleren)	+ Het is handhaafbaar, mits er capaciteit beschikbaar is.
	Minder directe overlast (handhaving voorwaardelijk)	Schept verwachtingen		
	Leidt tot meer bewustwording	Mogelijk effect op naastgelegen gebieden		
		Verbod geldt niet op privéterrein (tuin)		
Centrale vuurwerk-show	Feestelijke manier om gezamenlijk te vieren	Nieuw veiligheidsvraagstuk	++++ (onderzoeken, regisseren, faciliteren & controleren)	+ Toezicht op vergunning & veiligheid
		Hoge kosten		
	Er wordt een alternatief geboden	Extra inzet gemeente / politie		
		Onbekend of de vuurwerkoverlast verminderd		

³ <https://nos.nl/l/2263375>

Datum 25 maart 2019

Overwegingen

Belangrijk om nogmaals te benadrukken is dat vuurwerkvrije zones *alleen* 'van kracht' zijn tijdens de toegestane afsteektijden, vanaf 31 december 18.00 uur tot 1 januari 02.00 uur. Buiten deze expliciete tijden mag er geen vuurwerk afgestoken worden en kan er dus al zonder meer handhavend tegen opgetreden worden. Uit het door uw raad verzochte onderzoek naar vuurwerkoverlast in 2015 bleek dat de meeste overlast wordt ervaren op tijdstippen dat het afsteken van vuurwerk niet is toegestaan. Optreden tegen het afsteken van vuurwerk buiten de toegestane tijden heeft vermoedelijk meer effect op het beperken van de ervaren overlast. Capaciteit van personeel, prioriteit die eraan gegeven wordt en de pakkans spelen een belangrijke rol bij de mate van inzet.

De VNG heeft in een brief aangegeven dat zij een aantal punten ziet waarop het Rijk gemeenten verder kan helpen:

- Meer mogelijkheden/criteria voor gemeenten om te bepalen waar vuurwerk wel en niet mag worden afgestoken. De overlast verschilt per regio, dat vraagt om differentiatie voor bijvoorbeeld het instellen van vuurwerkvrije zones.
- Hoewel differentiatie gewenst is, kunnen beslissingen van de ene gemeente gevolgen hebben voor de andere, met name voor de beschikbare handhavingscapaciteit, daar zal dus altijd regionaal overleg over moeten plaatsvinden.
- Een algeheel verbod op bepaalde soorten vuurwerk (zoals knalvuurwerk of vuurpijlen) is alleen effectief op landelijk niveau.
- Bij de aanscherping van beleid moet aandacht zijn voor voldoende handhavingscapaciteit, verbieden zonder handhaven is zinloos.

Meerdere gemeenten hebben beleid ten aanzien van de jaarwisseling ontwikkeld waarin gedragsverandering en hervorming van de traditie centraal staan. Eventuele maatregelen en keuzes vloeien uit deze aanpak voort. In Zwolle is er geen beleid gericht op gedragsverandering en hervorming van de traditie. De voorbereiding van de jaarwisseling vindt wel integraal plaats en zowel de voorbereiding als de jaarwisseling wordt geëvalueerd. We volgen de landelijke ontwikkelingen nauwgezet.

Vervolg

Nadat uw raad zich opiniërend heeft uitgesproken over de geschetste varianten vindt een nadere uitwerking plaats.

Openbaarheid

Ja

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester,

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris,