

# De oud en nieuw problematiek verkend

## *Achtergrondstudie*

I. Helsloot  
G. van Staalduinen  
A. Schmidt  
D. de Vries



De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van besturen van veiligheid.

© Stichting Crisislab, 3 december 2012

Stichting Crisislab  
Dashorsterweg 1  
3927CN Renswoude  
[www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl)

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| <b>Inleiding</b>  | 5  |
| <b>Hoofdstuk 1 - Achtergrond: ontwikkeling van de oud en nieuw traditie</b> | 7  |
| 1.1 Inleiding   | 7  |
| 1.2 Geschiedenis van de oud en nieuw viering                                | 7  |
| 1.3 Huidige traditie  | 9  |
| 1.4 Vuurwerk als onderdeel van de traditie                                  | 9  |
| 1.5 Nieuwjaarstradities in het buitenland                                   | 10 |
| 1.6 Samenvatting  | 11 |
| <b>Hoofdstuk 2 - Achtergrond: risico's tijdens oud en nieuw</b>             | 13 |
| 2.1 Inleiding   | 13 |
| 2.2 Criminaliteit tijdens de jaarwisseling                                  | 13 |
| 2.3 Gebruik van alcohol en verdovende middelen                              | 16 |
| 2.4 Schade door vandalisme tijdens oud en nieuw                             | 18 |
| 2.5 Letsel en milieuschade veroorzaakt door vuurwerk                        | 19 |
| 2.6 Samenvatting  | 22 |
| <b>Hoofdstuk 3 - Perceptie burgers en de rol van de media</b>               | 23 |
| 3.1 Inleiding   | 23 |
| 3.2 Risicoperceptie en -acceptatie  | 23 |
| 3.3 De mening van burgers   | 25 |
| 3.4 De rol van belangengroepen  | 27 |
| 3.5 De jaarwisseling in de media  | 28 |
| 3.6 Samenvatting  | 30 |
| <b>Hoofdstuk 4 - Achtergrond Wet- en regelgeving</b>                        | 31 |
| 4.1 Inleiding   | 31 |
| 4.2 Openbare orde en veiligheid   | 31 |
| 4.3 Wet- en regelgeving voor vuurwerk                                       | 33 |
| 4.4 Samenvatting  | 44 |

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Hoofdstuk 5 - De inzet van de overheid voor en tijdens de jaarwisseling</b> | 45 |
| 5.1 Inleiding  | 45 |
| 5.2 Ontwikkelingen in de tijd: de overheid moet op- en aantreden               | 45 |
| 5.3 Het keerpunt: tot hier en niet verder                                      | 46 |
| 5.4 Inzet overheid lokaal sterk toegenomen                                     | 47 |
| 5.6 Samenvatting   | 49 |
| <b>Hoofdstuk 6 - Een verkenning van oplossingsrichtingen</b>                   | 51 |
| 6.1 Inleiding  | 51 |
| 6.2 Eerste orde oplossingen  | 51 |
| 6.3 Tweede orde oplossingen  | 58 |
| 6.4 Samenvatting   | 62 |
| <b>Literatuur</b>  | 63 |
| <b>Bijlage - Respondenten</b>  | 72 |

## Inleiding

Het vieren van de jaarwisseling in Nederland is een feestelijke gebeurtenis die gebaseerd is op een lange traditie. Vuurwerk en vreugdevuren nemen op veel plaatsen een centrale plaats in bij de viering van de jaarwisseling. De traditie gaat alleen al daarom gepaard met tijdelijke overlast, lichter en zwaarder letsel en schade.

Media doen tijdens de jaarwisseling uitgebreid verslag van festiviteiten. De dag erna hebben vooral de incidenten de aandacht.

Het is een goed gebruik om na de jaarwisseling de balans op te maken van de wijze waarop de viering van oud en nieuw heeft plaatsgevonden. De afgelopen jaren is daarbij de perceptie steeds sterker dat de oud en nieuw viering meer overlast, letsel en schade met zich meebrengt dan in het verleden. In het bijzonder geldt dit voor de verschillende aspecten die samenhangen met het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling. De laatste jaren zijn er verder cijfers beschikbaar gekomen die suggereren dat de negatieve effecten van in het bijzonder het illegale zware vuurwerk tijdens de jaarwisseling in omvang toenemen. Van verschillende kanten wordt daarom aangedrongen op maatregelen die kunnen zorgen voor minder overlast, letsel en schade tijdens de jaarwisseling.

Nederlandse gemeenten doen al jaren hun uiterste best om de jaarwisseling zo goed mogelijk te laten verlopen. De desondanks toenemende maatschappelijke zorg over de verschillende risico's die samenhangen met de oud en nieuw viering zijn reden voor de vier grootste gemeenten in Nederland (de G4) om de problematiek van de oud en nieuw viering beter in beeld te willen brengen.

Om deze reden hebben de G4 de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) gevraagd een korte en krachtige agenda-settende beschouwing aan te leveren over de problemen en de mogelijke oplossingen die samenhangen met de viering van de jaarwisseling en meer in het bijzonder het afsteken van het traditionele vuurwerk. De SMVP heeft op haar beurt de Stichting Crisislab, de onderzoeksgroep rondom de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen, gevraagd een verkennend onderzoek te verrichten als onderbouwing van haar beschouwing.

De centrale onderzoeksvraag voor deze verkenning, geformuleerd door de G4, luidt:

*Staat het in stand houden van de huidige wijze van viering van oud en nieuw, in het bijzonder van het traditionele vuurwerk afsteken, in redelijke verhouding tot de schade, veiligheidsproblemen en maatschappelijke overlast die erdoor veroorzaakt wordt?*

Deelonderzoeksvragen die daarmee in deze verkenning aan de orde komen, zijn:

- Om welke (verschillende) problemen die met oud en nieuw samenhangen gaat het?
- Hoe ziet de ontwikkeling in tijd er uit als het gaat om de gebruiken en problemen bij oud en nieuw?

- Hoe is deze ontwikkeling te vergelijken met die van soortgelijke evenementen?
- Welke 'eerste orde' en 'tweede orde' oplossingen verdienen een nadere beschouwing zoals bijvoorbeeld meer preventieve opsporing van illegaal vuurwerk respectievelijk het verbieden van individueel vuurwerkgebruik of het verbieden van openbare evenementen? Hierbij hoort dan meteen de vraag naar het draagvlak in de samenleving voor deze maatregelen.

Bij het adresseren van de verschillende vragen zal telkens naar ervaringen in binnen- en buitenland gekeken worden, naar het draagvlak in de samenleving voor maatregelen en naar haalbaarheid in termen van handhaafbaarheid en kosten en baten van mogelijke oplossingen. Bovendien wordt gekeken naar wat nodig en beschikbaar is aan juridische instrumenten op nationaal en decentraal niveau.

De opbrengsten van de verkenning zijn beschreven in het hoofdrapport 'De oud en nieuw problematiek verkend'. De voorliggende achtergrondstudie bevat de informatie en alle relevante verwijzingen die daaraan ten grondslag liggen. Beide documenten zijn onder andere te downloaden via [www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl).

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 1 staat de achtergrond van de oud en nieuw traditie centraal. Er wordt ingegaan op de geschiedenis van de Nederlandse traditie en de rol van vuurwerk daarin. Ook wordt er gekeken naar buitenlandse nieuwjaarstradities. In hoofdstuk 2 worden de risico's en daaruit resulterende problemen (van criminaliteit, vuurwerkoverlast tot milieuvervuiling) behandeld. Per risico wordt een overzicht van de beschikbare empirische data gepresenteerd. In hoofdstuk 3 staat niet de empirische data centraal, maar de veranderende perceptie van burgers met betrekking tot de risico's tijdens de jaarwisseling. Er wordt tevens besproken hoe deze kan worden beïnvloed door mediaberichtgeving en belangengroepen. In hoofdstuk 4 wordt de voor de jaarwisseling relevante wet- en regelgeving besproken, net als de instrumenten die gemeenten en rijksoverheid voor handen hebben om het beleid toe te passen. In hoofdstuk 5 wordt de ontwikkeling van het overheidsoptreden vóór en tijdens de jaarwisseling uitgewerkt. Enerzijds vanuit de taken op gebied van regelgeving, anderzijds vanuit de wijze waarop gemeente en burgemeester daar invulling aan kunnen geven. Als laatste komen in hoofdstuk 6 de verschillende oplossingsrichtingen van de nieuwjaarsrisico's aan bod. Per oplossingsrichting is aangegeven in hoeverre wij deze kansrijk achten.

## Hoofdstuk 1

### Achtergrond: ontwikkeling van de oud en nieuw traditie

#### 1.1 Inleiding

Elk land kent op speciale dagen bepaalde tradities. Van sommige tradities is precies bekend waarom, door wie en waar ze gehouden worden. Er zijn ook tradities waarvan de achtergronden minder bekend zijn, maar die toch ieder jaar weer worden georganiseerd. Er zijn geschreven en ongeschreven regels, die van generatie op generatie worden overgedragen. Dit is mede bepalend voor de snelheid waarmee een traditie kan worden veranderd. Het vieren van de jaarwisseling is één van deze tradities. De jaarwisseling is van oudsher het moment waarop met vreugde en uitgelatenheid het afgelopen jaar wordt afgesloten en de komst van een nieuw jaar wordt gevierd. Dat gaat gepaard met vuurwerk, feesten en drankgebruik. De feestelijkheden vinden in Nederland zowel thuis als op straat plaats.

#### **Wat is een traditie?**

Een traditie, afkomstig van het woord *Traditum*, is in zijn elementaire betekenis volgens Shils niets meer dan 'iets dat van het verleden op het heden wordt overgedragen'.<sup>1</sup> In deze betekenis van het woord maakt het niet uit wat wordt overgedragen (een fysiek object, een cultureel construct), hoe lang het wordt overgedragen en of overdracht onderdeel van doelbewuste rationele deliberatie is. Een traditie kan bestaan uit 'materiële objecten, geloven met betrekking tot allerlei zaken, beelden van personen en gebeurtenissen, praktijken en instituties'.<sup>2</sup> Tradities met eigen praktijken en instituties, zoals de Nederlandse vuurwerktraditie, representeren en impliceren bepaalde handelingspatronen en denkbeelden, net als ideeën over de vraag wanneer, hoe, waar en door wie hier invulling aan moet worden gegeven.

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling in de tijd van de oud en nieuw traditie centraal. Wij beschrijven kort de geschiedenis van de traditie om vervolgens de kenmerken van de hedendaagse traditie te behandelen. Vuurwerk en vreugdevuren nemen hierin een belangrijke plaats in. Meer in het bijzonder besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de ontwikkelingen en ervaringen in het buitenland.

#### 1.2 Geschiedenis van de oud en nieuw viering

De Nederlandse oud en nieuw viering kent een lange en tumultueuze geschiedenis. De exacte oorsprong van de traditie is tegenwoordig moeilijk te achterhalen, maar ligt in ieder geval in Germaanse Joel- en midwinterfeesten die soms wel twaalf dagen en nachten duurden. Feit is dat de jaarwisseling officieel vanaf 1575 op 1 januari wordt gevierd, zo stelt Kruijswijk.<sup>3</sup> Uit de Joel- en midwinterfeesten is het gebruik afkomstig om tijdens de jaarwisseling veel vuur en lawaai te maken. Vuurwerk is echter pas sinds 1930 vast onderdeel van de Nederlandse viering. Dat betekent niet dat de jaarwisseling voor

<sup>1</sup> Shils (1981), p. 12.

<sup>2</sup> Shils (1981), p. 12.

<sup>3</sup> Kruijswijk & Nesse (2006).



die tijd rustig verliep. Het is eerder zo dat de jaarwisseling altijd al gekenmerkt werd door drankgebruik, vuur en lawaai.

De etnoloog Gerard Rooijackers zegt daarover het volgende: ‘Vroeger, tot eind achttiende eeuw, schoten mensen met geweren, op straat en uit de ramen, om de overgang van het oude naar het nieuwe jaar auditief te markeren (...) jongelingen trokken in de 18e eeuw luid zingend, vuurtjes stokend, slaand op deksels en luid schietend door de straten.’<sup>4</sup> Er werd daarbij soms al met carbid geschoten. Ook toentertijd was de viering niet oncontroversieel: er dateert bijvoorbeeld een decreet uit begin 19e eeuw waarin de gemeente Amsterdam ‘verordent dat 1 januari een rustige dag dient te zijn’.<sup>5</sup> Etnoloog Irene Stengs voegt toe dat er altijd al feesten geweest zijn die lokale overlast veroorzaakten. In de middeleeuwen werden er bijvoorbeeld grote vreugdevuren in Dordrecht afgestoken. Overigens werden die in de 18e in de ban gedaan (niet onlogisch als je bedenkt dat veel huizen van hout waren gemaakt).<sup>6</sup>

Hieronder een overzicht van enkele gebruiken van de afgelopen eeuwen, waarvan sommige lokaal nog steeds plaatsvinden:<sup>7 8</sup>

- Amsterdam kende van de 14e tot en met de 16e eeuw het zogenaamde nieuwjaarszingen, waarbij stadsbewoners met de jaarwisseling luid zingend door de stad trokken. De stad Amsterdam verbood het nieuwjaarszingen omdat het teveel overlast zou veroorzaken en organiseerde in plaats daarvan een muziekspektakel op de Dam. In andere steden en dorpen, zoals Nieuwpoort, bleef nieuwjaarszingen tenminste tot de 18e eeuw een lokaal gebruik. Overigens werd het in Amsterdam niet rustig na het verbod op nieuwjaarszingen. Enige tijd later werd namelijk gerapporteerd dat burgers al schietend over straat liepen. In de 18e eeuw hield men er een ‘klein kanonnetje’ op na, dat het gehele jaar op zolder lag en ‘oudjaarsmorgen afgehaald en schoongemaakt werd’.
- In Overijssel werden er in de 17e eeuw in veel dorpen optochten georganiseerd waarbij burgers vanaf het huis van de burgemeester met ‘hoorns, fluitjes, ratels en muziek’ door het dorp trokken om boze geesten te verjagen.
- In verschillende provincies wordt aan zogenaamd ‘nieuwjaarstogen’ of ‘nieuwjaarsslepen’ gedaan, waarbij in een dorp of stad allerlei spullen die ‘los en niet té vast’ zitten naar een centraal punt worden gesleept.
- Brabantse boeren deden tot aan de Tweede Wereldoorlog massaal aan carbid schieten. Een traditie die nu nog bestaat.
- In Den Haag deed men tot voor kort aan ‘kerstbomen rausen’ om een zo groot mogelijk nieuwjaarsvuur te bouwen. Een quote uit televisieprogramma *Andere Tijden* illustreert hoe dat er aan toeging: ‘Het leek in de jaren 80 wel oorlog in Den Haag. “Voor kerstbomen en autobanden of een goede matpartij gebruikten we een sluiproute door het bos. Met 100 tot 120 man slopen we naar Rijswijk om kerstbomen te pikken. Dat ging er af en toe heel hard aan toe. Er werd ook wel eens geschoten.”<sup>9</sup> Er bestaan tegenwoordig nog steeds vreugdevuren, maar hier worden vooral pallets en afvalmateriaal uit het Westland voor gebruikt.

<sup>4</sup> Trouw (2003).

<sup>5</sup> Delaere, M. (2011).

<sup>6</sup> Delaere, M. (2011).

<sup>7</sup> Werrett, S. (2010).

<sup>8</sup> Delaere, M. (2011).

<sup>9</sup> VPRO (2010).



### 1.3 Huidige traditie

De oud en nieuw traditie is door de eeuwen heen lokaal en nationaal getransformeerd onder invloed van veranderende voorkeuren van burgers, de beschikbaarheid van nieuwe middelen om het nieuwe jaar te vieren (denk aan de introductie van vuurwerk) en andere factoren zoals de toegenomen welvaart en individualisering. De introductie van nieuwe wet- en regelgeving, het overheidsoptreden en de aandacht van de media voor oud en nieuw hebben ook mede de ontwikkeling van de viering van de jaarwisseling bepaald.

In veel dorpen, steden en huishoudens is de traditie er echter nog steeds op gericht om met een gezellige, lange avond met eten en drinken afscheid van het oude jaar te nemen. Het nieuwe jaar krijgt een warm welkom met vreugdevuren en knallend vuurwerk om met een 'schone lei' en goede voornemens te beginnen. Het moment is en blijft uniek: het gebeurt om middernacht en ongeacht de weersomstandigheden gaat vrijwel iedereen voor een kortere of langere periode de straat op om aan de feestelijkheden deel te nemen.

Niet deze traditie zelf, maar wel de locaties, de middelen, de omstandigheden, alsmede de taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de tradities zijn in de loop van de tijd veranderd. Het mag worden verwacht dat de traditie in de toekomst zal blijven veranderen: alle nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zullen een plaats krijgen in de wijze waarop de jaarwisseling zal worden gevierd.

Waar de oud en nieuw viering vroeger een zeer sterk lokaal karakter had, is deze steeds meer getransformeerd in een nationale monocultuur (wat niet wil zeggen dat verschillende lokale gebruiken niet meer bestaan). Meer precies lijkt de oud en nieuw viering in verschillende provincies, dorpen en steden steeds meer op elkaar. Een van die nationale elementen is het individueel afsteken van vuurwerk. Hieraan besteden we in de volgende paragraaf extra aandacht. Een ander element is het onmiddellijk na de jaarwisseling elkaar feliciteren. Traditioneel leidt dit tussen middernacht en half een 's morgens tot overbelaste telefoonnetwerken. Tot voor kort gebeurde dit middels de klassieke telefoon, nu ook via mobiele telefoons en sociale media.

### 1.4 Vuurwerk als onderdeel van de traditie

In de meer recente ontwikkeling van de oud en nieuw traditie speelt vuurwerk een steeds grotere rol.<sup>10</sup> Vuurwerk is echter al veel langer onderdeel van Europese gebruiken en tradities rond feestdagen en andere festiviteiten. Sinds buskruit via China in Europa zijn intrede deed – waar het overigens al eeuwen eerder onderdeel van de nieuwjaarsviering was – wordt het voor vuurwerkspektakelshows gebruikt. In eerste instantie werd buskruit gebruikt om voor de oorlogsvoering allerlei verschillende soorten explosieven en vuurpijlen te fabriceren. De pyrotechnici die verantwoordelijk waren voor het wapentuig werden daarnaast in vreedetijd vaak door vorsten ingehuurd om met het afsteken van vuurwerk aan de eigen bevolking de macht van de koning te demonstreren.<sup>11</sup> Vanaf de vroege middeleeuwen krijgt het gebruik van vuurwerk een feestelijker karakter en wordt het als afsluiting van toernooien en andere evenementen afgestoken. De katholieke kerk steekt in die periode vuurwerk bij lokale processies en theatervoorstellingen af.

<sup>10</sup> Werrett (2010).

<sup>11</sup> Werrett (2010).

Rond de jaarwisseling is het in verschillende (Europese) landen gebruikelijk om vuurwerk af te steken.<sup>12</sup> Ten opzichte van Nederland is er wel een opmerkelijk verschil te constateren. Nederland is fanatieker en enthousiaster als het gaat om de ‘persoonlijke vuurwerkbeleving’. In Duitsland, België, Engeland, Frankrijk en Denemarken mag vuurwerk door burgers worden afgestoken aan het einde van het jaar, op landelijke feestdagen en op speciale gelegenheden, maar dan alleen met een vergunning. De enige landen met een duidelijk vuurwerkverbod zijn Ierland en Malta. Bepaalde landen kennen weliswaar niet de oud en nieuw traditie zoals in Nederland, maar hebben wel weer speciale feestdagen waarop burgers vuurwerk mogen afsteken. Voor Frankrijk is dat de nationale feestdag, 14 juli. In Engeland geldt dit voor de nationale feestdag, 5 november (Guy Fawkes Day) en in Zwitserland is dit de landelijke feestdag, 1 augustus. Zwitserland kent overigens de meest soepele regelgeving voor particulier vuurwerk: hier mag door personen ouder dan 18 jaar zelfs professioneel vuurwerk worden gekocht en afgestoken.

Het afsteken van vuurwerk door particulieren is in Nederland pas echt op gang gekomen aan het eind van de jaren zeventig. Vanaf die periode neemt het aanbod van vuurwerk op de Nederlandse markt toe en wordt per jaar meer en duurder vuurwerk verkocht, zo blijkt uit interviews uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. Het aantal verkooppunten was in eerste instantie beperkt, maar door de vraag naar dit product neemt ook hun aantal toe. Wellicht aangemoedigd door de aanbiedingen van de commerciële handel en ook het gegeven dat het (kopen en afsteken) rond de jaarwisseling is toegestaan, slaan de Nederlanders letterlijk en figuurlijk als vrijbuiters hun slag. Er is geen land in Europa dat per hoofd van de bevolking een bedrag van € 3,80 aan vuurwerk afsteekt (een bedrag dat nog steeds toeneemt). Het gemiddelde ligt in de Europese landen op € 1,40 per inwoner.<sup>13</sup> In het buitenland steekt men dus aanzienlijk minder vuurwerk af en meldt men zich eerder bij de grootschalige festiviteiten die door de overheid worden georganiseerd of wordt oud en nieuw op een andere wijze in huiselijke kring gevierd.

## 1.5 Nieuwjaarstradities in het buitenland

Buitenlandse nieuwjaarsvieringen hebben meestal een wezenlijk ander karakter dan de Nederlandse, hoewel zij in de oorsprong dezelfde tradities kenden. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk eigenlijk alle oude tradities verloren. De meeste burgers vieren de jaarwisseling op (kleinschalige) feestjes of blijven thuis.<sup>14</sup> Vaak wordt nog wel het lied ‘AuldLang Syne’ om middernacht gezongen, maar andere tradities zijn niet of nauwelijks bewaard gebleven.<sup>15</sup> De grote uitzondering binnen het Verenigd Koninkrijk is Schotland, waar het Keltisch Hogmanay nog intensief wordt gevierd, een feest dat vermoedelijk van eeuwenoude Franse en Noorse tradities afstamt. Hogmanay kent andere gebruiken en gewoonten dan de Nederlandse jaarwisseling. Vuurwerk is geen onderdeel van de traditie en derhalve dan ook geen probleem. Overmatig alcohol gebruik wel, zodat in sommige situaties de Schotse politie (in onder andere Edinburgh) moeite heeft het grote aantal bezoekers onder controle te houden.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreider overzicht van wet- en regelgeving in het buitenland.

<sup>13</sup> European Commission (2007).

<sup>14</sup> Overigens bestaan er in grote(re) steden natuurlijk ook evenementen en uitgaansmogelijkheden tot diep in de nacht.

<sup>15</sup> Simpson & Roud (2000).

<sup>16</sup> O'Donnell *et al* (1998).

Andere landen en steden kennen eveneens hun eigen tradities:

- In Spanje vieren de meeste burgers de jaarwisseling ook in huiselijke sfeer. Bijzonder is de traditie van het druiven eten ('Las Uvas de la Suerte') waarbij men in de twaalf laatste seconden van het jaar twaalf druiven probeert te eten, omdat dat geluk zou brengen. Ook in het Spanje is het gebruikelijk dat vooral jongeren de jaarwisseling tot diep in de nacht vieren.
- In Griekenland viert met op nieuwjaarsdag het feest van Sint Basil, waarbij kinderen hun schoen zetten in de hoop cadeaus te ontvangen.
- Hongarije kent, onder andere in Budapest, grote feesten waarbij ook vuurwerk wordt afgestoken. Veel gebruiken staan in Hongarije in het steken van geluk voor het nieuwe jaar.
- In Italië wordt de jaarwisseling op straat en in huiselijke sfeer gevierd. Burgers steken daarbij ook vuurwerk af.
- Net als in vele andere landen is het in Frankrijk gebruikelijk om met familie en vrienden uitgebreid te eten en is de feitelijke jaarwisseling daar slechts een korte onderbreking van.

Grote steden hebben over de gehele wereld een feest- en vuurwerktraditie opgebouwd die los lijkt te staan van de nationale gebruiken buiten de grote steden:

- Sydney in Australië heeft de allergrootste vuurwerkvoorstelling ter wereld. Rondom de Harbour Bridge wordt het vuurwerk afgestoken. Sydney wordt ook wel de 'New Years' Eve Capital of the World' genoemd en is de eerste grote stad ter wereld waar de jaarwisseling begint. De evenementen in het centrum beginnen 's middags en gaan door tot in de vroege uren.
- In New York komen elk jaar ongeveer 500.000 mensen naar Times Square om spectaculair het jaar af te sluiten. Bekende artiesten treden op om het publiek op te warmen voor het nieuwe jaar begint. De bekende New Year's Eve Ball valt precies om middernacht van de hoge mast op het plein. Dit is het startsein voor een grote vuurwerkshow en een groot feest.
- In Rio de Janeiro (Brazilië) is het Nieuwjaarsfeest het grootste evenement na carnaval. Ruim twee miljoen mensen komen in het wit gekleed naar Copacabana Beach. Om twaalf uur wordt er vuurwerk vanaf de zee de lucht in geschoten. De hele avond en nacht is er feest met livemuziek en dansshows.
- In Berlijn (Duitsland) wordt Silvester groots aangepakt en worden door de gehele stad evenementen georganiseerd. Het grootste evenement vindt plaats bij de Brandenburger Tor. Ruim een miljoen mensen komen hier samen om feestelijk het nieuwe jaar in de te luiden met muziek en een groot vuurwerkspektakel.
- In Londen is er een kwartier lang een groot vuurwerk vanaf het moment dat de Big Ben twaalf uur slaat. Ook op andere plaatsen in de stad is vuurwerk. In veel andere grote wereldsteden (Rome, Praag, Madrid en Stockholm) worden op een centrale plaats professionele vuurwerkshows gehouden.

## 1.6 Samenvatting

De Nederlandse jaarwisseling kent een lange en tumultueuze geschiedenis. De exacte oorsprong van de traditie is tegenwoordig moeilijk te achterhalen, maar ligt waarschijnlijk in Germaanse Joel- en midwinterfeesten. Bij een traditie horen geschreven en ongeschreven regels, die van generatie op generatie worden overgedragen. Het vieren van de jaarwisseling is één van deze tradities, die gepaard gaat met vuurwerk, feesten en

drankgebruik. De feestelijkheden vinden zowel thuis als op straat plaats. Vuurwerk is pas sinds 1930 vast onderdeel van de Nederlandse jaarwisseling.

De oud en nieuw traditie is door de eeuwen heen lokaal en nationaal getransformeerd onder invloed van veranderende voorkeuren van burgers en de beschikbaarheid van nieuwe middelen om het nieuwe jaar te vieren. Introductie van nieuwe wet- en regelgeving, het overheidsoptreden en de aandacht van de media voor oud en nieuw hebben mede de ontwikkeling van de viering van de jaarwisseling bepaald. Niet deze traditie zelf, maar wel de locaties, de middelen, de omstandigheden, alsmede de taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de tradities zijn in de loop van de tijd veranderd.

## Hoofdstuk 2

### Achtergrond: risico's tijdens oud en nieuw

#### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de risico's tijdens oud en nieuw nu precies zijn. In het publieke debat over de wenselijkheid van de huidige nieuwjaarsviering lijkt het alsof de risico's (te) gemakkelijk op één hoop worden gegooid, zonder onderscheid te maken tussen de mogelijke oorzaken die hieraan ten grondslag liggen.

Wij bespreken de risico's en problemen daarom in twee stappen: eerst de risico's exclusief vuurwerk en daarna de risico's resulterend uit vuurwerk. Voor beide categorieën geldt dat de relevante wet- en regelgeving en het bestuurlijk instrumentarium om risico's te beheersen in hoofdstuk 4 zullen worden behandeld.

Als preambule merken wij op dat de cijfers die na iedere jaarwisseling door verschillende instanties en overheden gepubliceerd worden maar een beperkt inzicht geven in de omvang van de risico's tijdens de jaarwisseling:

- Allereerst worden gegevens (meestal) pas sinds kort bijgehouden. Een stijging van tien procent met voorgaande jaren klinkt dan snel als een significante toename van bijvoorbeeld het aantal incidenten, maar omdat onduidelijk is in hoeverre een trend kan worden waargenomen en/of er sprake is vanaf een uitschieter in de data kunnen er eigenlijk geen valide conclusies getrokken worden.
- Een tweede probleem is dat de data zonder enige context wordt gepresenteerd. Zoals gezegd zijn er tijdens de jaarwisseling veel mensen op straat, wordt er gedronken én is er de afgelopen jaren veel publieke aandacht naar de jaarwisseling uitgegaan. Onbekend is dan ook wat de verhouding met bijvoorbeeld een regulier uitgaansweekend of een feestdag als Koninginnedag is (worden er dan bijvoorbeeld meer of minder aanhoudingen verricht?) of hoe het aantal incidenten zich per hoofd van de bevolking verhouden.
- Daarnaast mag verwacht worden dat de dataverzameling sterk beïnvloed wordt door de toenemende publieke en bestuurlijke aandacht. Enerzijds door een hogere meldingsbereidheid van burgers en anderzijds door grondiger en zorgvuldigere informatieverzameling van bijvoorbeeld de politieregio's.

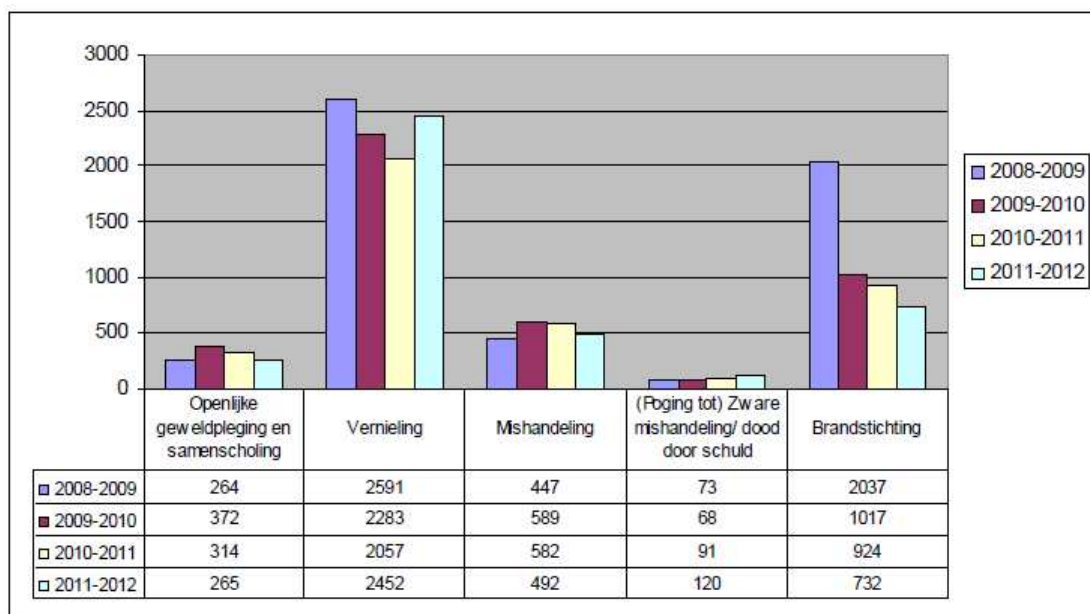
#### 2.2 Criminaliteit tijdens de jaarwisseling

In het maatschappelijke verkeer van alledag manifesteren zich een aantal vormen van onveiligheid, onaangepast gedrag en criminaliteit die tijdens de jaarwisseling vooral in combinatie met het vuurwerk en de vreugdevuren een negatief stempel op de gebeurtenissen drukken. Het gaat dan om openlijk geweld en agressie tegen werknemers in de publieke dienst, inbraken, diefstal, het vernielen van publieke en private eigendommen, illegaal bezit van (zwaar) vuurwerk, geweld tegen medeburgers, gebruik van alcohol en drugs op straat en andere criminele handelingen. In jaaroverzichten worden de cijfers hiervan gepubliceerd.

De dienst IPOL van de KLPD publiceert sinds 2008 jaarlijks het ‘Landelijk beeld van de incidenten’ die tijdens de jaarwisseling hebben plaatsgevonden.<sup>17</sup> Het landelijk beeld wordt samengesteld op basis van cijfers die politieregio’s uiterlijk enkele dagen na de jaarwisseling bij de KLPD aanleveren. Ook na die datum kunnen nog meldingen en aangiften binnenkomen. De dienst IPOL verzamelt cijfers over onder andere het aantal meldingen bij de politie, het aantal arrestaties, incidenten (van openlijke geweldpleging tot brandstichting) en geweld tegen werknemers met een publieke taak en contrasteert de cijfers van de laatste jaarwisseling met eerdere gegevens.

### Hoofdlijn

Het landelijk beeld van de incidenten die tijdens de jaarwisseling 2011 - 2012 hebben plaatsgevonden, geeft aan dat het aantal uiteindelijk gerapporteerde meldingen, aangiften en aanhoudingen licht is gedaald in vergelijking met het aantal dat in 2011 op 6 januari is gerapporteerd.<sup>18</sup> Bij het aantal incidenten is een lichte stijging zichtbaar, net als bij het aantal verzekeringstellingen in vergelijking met 2010 - 2011. Afgezien van deze cijfers is er sprake van een bestendiging van de dalende lijn van de vorige drie jaar. Een mogelijke reden van de stijging van het aantal verzekeringstellingen is het feit dat er weliswaar minder aanhoudingen zijn verricht in vergelijking met 2010 - 2011, maar dat er aanhoudingen zijn verricht voor ernstigere strafbare feiten, zoals zware mishandeling en vernieling. Een andere reden zou gezocht kunnen worden in het doorvoeren van het beleid op snelrecht. Bij vernieling en zware mishandeling is een stijging te zien in het totaal aantal gerapporteerde incidenten op 6 januari ten opzichte van 2011.



**Tabel: aantal jaarwisseling gerelateerde incidenten ten opzichte van voorgaande jaren<sup>19</sup>**

<sup>17</sup> Dienst IPOL (2012).

<sup>18</sup> Dienst IPOL (2012).

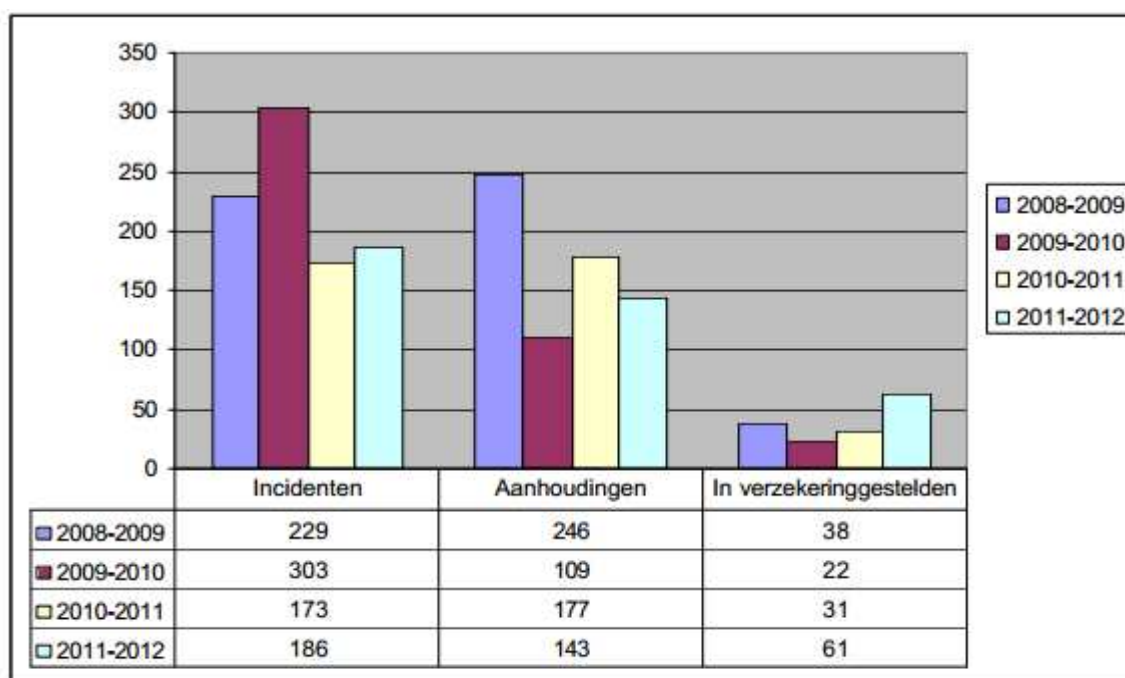
<sup>19</sup> Dienst IPOL (2012).

### Brandstichtingen

Het aantal uiteindelijk gerapporteerde brandstichtingen van zowel niet publieke als publieke gebouwen is vergeleken met 2010-2011 met bijna tweederde teruggelopen. Het totaal aantal gerapporteerde brandstichtingen van voertuigen is licht gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. Het aandeel van brandstichtingen van voertuigen met een publieke taak (4) is hierin minimaal.

### Geweld tegen werknemers met een publieke taak

Het aantal uiteindelijk gerapporteerde incidenten van geweld tegen werknemers met een publieke taak is toegenomen ten opzichte van 2011. Het grootste aandeel van deze incidenten was dit jaar gericht tegen werknemers van de politie. Het aantal gerapporteerde aanhoudingen laat een lichte daling zien, terwijl het aantal gerapporteerde inverzekeringstellingen is gestegen. Het aantal uiteindelijk gerapporteerde beledigingen, bedreigingen, openlijke geweldplegingen en mishandelingen in relatie tot geweldplegingen ten aanzien van werknemers met een publieke taak is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Er is sprake van een vrijwel constante stijging van genoemde vier delicten. Het aantal gerapporteerde zware mishandelingen is wel afgenomen. Wellicht komt dit door het eerder overgaan tot aanhouding bij lichte vergrijpen.<sup>20</sup>



**Tabel: aantal incidenten, aanhoudingen en inverzekering gestelden van geweld tegen werknemers met een publieke taak in vergelijking met voorgaande jaren<sup>21</sup>**

### Inbraak

Een veelgehoord probleem tijdens de jaarwisseling is het bestaan van zogenaamde inbraakgolven. AT5 berichtte bijvoorbeeld na de laatste jaarwisseling: 'Tijdens Oud &

<sup>20</sup> Bij deze cijfers moet de kanttekening worden opgenomen dat gemiddeld genomen het geweld tegen werknemers met een publieke taak in brede zin afneemt. Zie ook DSP-groep (2011).

<sup>21</sup> Dienst IPOL (2012).



Nieuw is in meer dan zestig huizen ingebroken. Ook in De Pijp is flink buitgemaakt. In het huis van Jill sloegen dieven toe toen de bewoners even na twaalfen naar buiten liepen om van het vuurwerk te genieten. Laptops, iPods en geld, alles verdween uit de woning van Jill en haar huisgenootjes'.<sup>22</sup>

Er is geen cijfermateriaal bekend dat het beeld van een groot aantal inbraken tijdens de jaarwisseling ondersteunt. Hoewel het niet onlogisch is dat er tijdens de jaarwisseling wordt ingebroken (er is veel lawaai op straat en mensen verlaten vaak (in ieder geval) voor een korte periode hun huis) kunnen wij daarom niet concluderen of en in welke mate er sprake is van een toe- of afname van het aantal inbraken tijdens de jaarwisseling.

### 2.3 Gebruik van alcohol en verdovende middelen

#### *Alcoholgebruik*

De jaarwisseling gaat traditioneel gepaard met veel alcoholgebruik. In de woorden van het CBS: 'slijterijen zijn sterk afhankelijk van de decembermaand. [...] Sinterklaas, Kerstmis en de jaarwisseling zorgen dan voor een piekdrukke, de drankomzetten verdubbelen ten opzichte van de omzetten in voorgaande maanden.'<sup>23</sup>

Toch is het op basis van de beschikbare data moeilijk de invloed van alcoholgebruik op de problematiek van de jaarwisseling te bepalen. Uit de cijfers van het Letsel Informatie Systeem van de Stichting Consument en Veiligheid en uit de cijfers van de Feestmeter blijkt niet dat er rond oud en nieuw meer mensen naar EHBO-posten en ziekenhuizen worden gebracht als gevolg van overmatig alcohol- en drugsgebruik dan dat in gewone weekenden het geval is.'<sup>24</sup>

Meer algemene cijfers laten zien dat zwaar drinken (het drinken van minstens zes glazen alcohol op een of meer avonden in de week) iets is afgenomen (in 2009 ging het om 10% van de bevolking in 2001 14%), maar dat het aantal alcoholverslaafden sinds 2001 met 50% is gestegen. Het aantal aan alcohol gerelateerde ziekenhuisopnames (als primaire diagnose) neemt daarnaast ook toe, van 3880 in 2001 tot 5908 in 2009. De zogenoemde nevengerelateerde diagnose stijgt in deze periode ook.

Meer precies laten onder andere cijfers van het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) zien dat tussen 2007 en 2011 dat het aantal jongeren 'met een alcoholintoxicatie of alcoholvergiftiging door een kinderarts in een ziekenhuis is behandeld' is gestegen.<sup>25</sup> <sup>26</sup> De jongeren in de leeftijd tussen tien en zeventien jaar zijn volgens de onderzoekers geen 'probleemjongeren, maar een afspiegeling van de gemiddelde Nederlandse jongeren'.<sup>27</sup> In 2007 werden 297 intoxicaties geregistreerd, in 2008 337, in 2009 500, in 2010 684 en in 2011 762. Dit is waarschijnlijk een onderschatting van het totale aantal gevallen, omdat jongeren die of door een huisarts of in een ziekenhuis door een reguliere arts worden behandeld niet zijn meegeteld. Overigens is het totale alcoholgebruik onder scholieren van 12 tot en met 18 tussen 2003 en 2011 afgenomen, zo blijkt uit cijfers van het Trimbos Instituut, wat niet wegneemt dat 'het percentage Nederlandse scholieren

<sup>22</sup> AT5 (2012).

<sup>23</sup> CBS (1999), p. 23.

<sup>24</sup> Centrum Veilig en Gezond Uitgaan (2011).

<sup>25</sup> Op basis van cijfers van het TNO Nederlands SignaleringsCentrum Kindergeneeskunde.

<sup>26</sup> STAP (2012).

<sup>27</sup> STAP (2012).

van 15 en 16 jaar dat in de afgelopen maand tien of meer keer alcohol had gedronken nog steeds ruim boven het Europese gemiddelde in 36 landen' ligt (20% versus 9%).<sup>28</sup>

In een onderzoek naar de laatste jaarwisseling concludeert de NOS dat 'meer patiënten bij spoedeisende hulpdiensten binnengebracht zijn waarbij overmatig alcoholgebruik een rol speelde, dan het jaar ervoor'.<sup>29</sup> Van de 99 hulpdiensten in ons land hebben er 73 bruikbare gegevens aangeleverd. Daar steeg het aantal patiënten dat na overmatig alcoholgebruik naar de spoedpost kwam van 481 met Oud en Nieuw 2010-2011 naar 586 rond de laatste jaarwisseling. Dat is een stijging van 22 procent. Volgens het onderzoek van de NOS ligt het totaal aantal drankpatiënten op de hulpdiensten zeer waarschijnlijk hoger. Zo wordt op tien hulpdiensten alleen alcoholvergiftiging geturfd. Andere soorten letsels veroorzaakt door drankmisbruik worden niet als zodanig geteld. Een incident waarbij iemand bijvoorbeeld na drankmisbruik valt en zijn schouder breekt, wordt er geteld als 'gebroken schouder'. Als de geregistreerde drankpatiënten van de zeven hulpdiensten die alleen over de laatste jaarwisseling cijfers hebben worden meegeteld, komt het totaal aantal patiënten bij de laatste jaarwisseling op 631. Dat betekent een stijging van meer dan 30 procent ten opzichte van een jaar ervoor. Bij 40 van de 73 hulpdiensten die meededen aan het onderzoek is sprake van een toename van het aantal drankpatiënten. Bij 17 ziekenhuizen is het precies gelijk gebleven en nog eens 16 spoedposten constateerden in de nieuwjaarsnacht van 2012 juist een daling van het aantal patiënten waarbij alcoholmisbruik in het spel was. In die laatste categorie ging het meestal om kleinere ziekenhuizen met lage aantallen patiënten op de spoedeisende hulp. Er zijn geen cijfers bekend over de voorgaande jaren.

#### *Gebruik van verdovende middelen*

Over drugsgebruik tijdens de jaarwisseling zijn geen cijfers bekend. Algemene cijfers van het Nationaal Kompas Volksgezondheid laten zien dat het percentage Nederlandse drugsgebruikers over de hele linie groeit.<sup>30</sup> Actueel gebruik van cannabis (gebruik in de maand voorafgaand aan de peiling) is van 3% van de bevolking in 1997 gestegen naar 4,2% in 2009, cocaïnegebruik van 0,3% naar 0,5%, XTC-gebruik van 0,3% naar 0,4% en amfetaminegebruik van 0,1% naar 0,2%. Het aantal mensen dat ooit een keer drugs heeft gebruikt is in dezelfde periode ook toegenomen.

Hoewel het drugsgebruik onder de hele Nederlandse bevolking stijgt, zijn er onder scholieren en jongeren belangrijke verschillen zichtbaar. Zo daalt onder uitgaande jongeren het gebruik van cannabis (bijvoorbeeld in Amsterdam van 52% in 1998 naar 39% in 2008) en lijkt het gebruik van XTC te stabiliseren. Wat andere drugs en regio's betreft is volgens het Nationaal Kompas Volksgezondheid nog onvoldoende data beschikbaar.<sup>31</sup> Onder scholieren daalt het cannabisgebruik licht. Het hoogtepunt lag in 1996 met 14% actueel gebruik en is in 2011 gedaald naar iets meer dan 10%. Andere drugs (XTC, cocaïne, amfetamine, heroïne) kenden in 1996 ook hun hoogtepunt met een actueel gebruik van iets meer dan 2%. Dat is nu gedaald tot onder de 1%.

Opvallend is dat het aantal ziekenhuisopnamen waarbij drugs een rol speelt wél significant is gestegen.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Trimbos-instituut (2012).

<sup>29</sup> NOS (2012).

<sup>30</sup> Nationaal Kompas Volksgezondheid (2012).

<sup>31</sup> Nationaal Kompas Volksgezondheid (2012).

<sup>32</sup> Trimbos-instituut (2012).

- Cannabis als nevensdiagnose steeg van 154 gevallen in 1996 tot 767 in 2010 en als hoofddiagnose van 38 in 1996 tot 64 in 2010;
- Cocaïne als nevensdiagnose steeg van 246 in 1996 tot 756 in 2010 en als hoofddiagnose van 53 in 1996 tot 114 in 2010;
- XTC en amfetamine als nevensdiagnose stegen van 46 in 1996 tot 200 in 2010 en als hoofddiagnose van 29 in 1996 tot 85 in 2010;
- Slaap- en kalmeringsmiddelen stegen als nevensdiagnose van 140 in 2001 tot 206 in 2010 en als hoofddiagnose van 75 in 2001 tot 99 in 2010.

Ondanks de constatering dat er geen cijfers over drugsgebruik tijdens de jaarwisseling bekend zijn, mag worden verwacht dat de waargenomen gemiddelde toename van drugsgebruik van invloed is op de viering van de jaarwisseling. Meer onderzoek is echter noodzakelijk om een dergelijke invloed inzichtelijk te maken.

## 2.4 Schade door vandalisme tijdens oud en nieuw

Eén van de bekendere problemen rond oud en nieuw is het grote aantal vernielingen dat voor én tijdens de jaarwisseling plaatsvindt. Veel eigendommen van particulieren, bedrijven en overheid worden (moedwillig) beschadigd of vernield. Voorbeelden zijn in de brand gestoken (ondergrondse) vuilcontainers, beschadigd straatmeubilair, brievenbussen en vernielde parkeerautomaten. Het is tegenwoordig voor veel gemeenten gebruikelijk om kort na de jaarwisseling een overzicht van dit type schade te publiceren.

De totale schade in Nederland wordt volgens het Verbond van Verzekeraars geschat op € 10 miljoen.<sup>33</sup> We geven hieronder enkele details uit de onder andere de G4 evaluaties die laten zien dat veel van de toename van de schade samenhangt met duurder straatmeubilair.

In de evaluatie van de jaarwisseling rapporteert de burgemeester van de gemeente Utrecht dat het niet is gelukt om de trend in de toename aan schade aan straatmeubilair om te buigen.<sup>34</sup> Ondanks alle maatregelen is het schadebedrag aan gemeentelijke eigendommen wederom hoger dan in 2011. De toename bedraagt bijna 20%. De forse toename van het aantal opgeblazen afvalbakken is opvallend (van 96 naar 132). Dit alleen al levert € 30.000 meer schade op. Spijtig genoeg waren ook door vandalen de vooraf afgesloten afvalbakken geopend en vervolgens opgeblazen. De alertheid van de politie (inclusief openbaar cameratoezicht) en toezicht en handhaving hebben dat niet kunnen voorkomen. Evenals vorig jaar konden er geen daders aan de schade worden gekoppeld. In Utrecht is ook de schade aan parkeerautomaten fors gestegen. Het aantal ondergrondse containers met schade is opmerkelijk sterk toegenomen (van 3 naar 43). Een volledig vernielde ondergrondse container levert een schadepost op van € 5.000. De gemeente Utrecht vermeldt in de rapportage geen totaalbedrag van de schade aan gemeentelijke eigendommen.

Meest opvallende schadepost in de gemeente Den Haag waren tijdens de jaarwisseling 2011-2012 de 13 vernielde parkeerautomaten van € 12.000 per stuk.<sup>35</sup> Om deze kapot te maken, gebruikten de daders, gelet op de schade, zeer zwaar vuurwerk. De totale schade

<sup>33</sup> CCV (2012a).

<sup>34</sup> Wolfsen (2012).

<sup>35</sup> Gemeente Den Haag (2012).

bij de afdeling Parkeren was € 156.000. Dat is € 66.000 meer dan vorig jaar. De gemeente Den Haag beziet op welke wijze de parkeerautomaten komende jaarwisseling beter beschermd kunnen worden. De schade aan het straatmeubilair steeg met 13 procent naar € 283.816. Hier tegenover staat de daling van de schade aan straatverlichting met € 22.500. De totale schade aan straatverlichting kwam hiermee uit op € 67.500.

Naar aanleiding van vragen van GroenLinks heeft het college van burgemeester en wethouders op 31 januari 2012 aan de gemeenteraad de schade bij de gemeente Rotterdam gerapporteerd.<sup>36</sup> De vernielingen aan gemeentelijke eigendommen zijn centraal geregistreerd via het Centraal Meldpunt Vernielingen (CMV). Namens alle gemeentelijke diensten doet het CMV aangifte bij de politie. Het totaalbedrag van schade aan gemeentelijke eigendommen kwam uit op € 730.000. Een jaar eerder was dat ruim € 500.000. Deze stijging is volledig te verklaren door een toename van het aantal vernielde parkeerautomaten. Voor schade aan straatmeubilair en gemeentelijke panden is een daling zichtbaar ten opzichte van een jaar eerder. De kosten voor Roteb aan prullenbakken en containers zijn gelijk gebleven. De totale schade aan scholen en speeltoestellen laat een kleine stijging zien.

De gemeente Amsterdam rapporteert in de evaluatie van de jaarwisseling een schadebedrag van € 139.000. De geleden schade zit voornamelijk in vernielde containers, prullenbakken en lichtmasten.<sup>37</sup>

Tot slot ter illustratie nog enkele gegevens over andere gemeenten dan de G4:

- De gemeente Nieuwegein heeft becijferd dat de laatste jaarwisseling € 15.235 kostte (straatmeubilair en gemeentelijke eigendommen). In andere jaren was de gemeente soms meer dan € 100.000 kwijt, of juist vrijwel niets.<sup>38</sup>
- In de gemeente Bedum is de laatste jaarwisseling voor € 6.500 aan schade toegebracht.<sup>39</sup>
- In de gemeente Veenendaal bedroeg de gerapporteerde schade ongeveer € 20.000.<sup>40</sup>
- De laatste jaarwisseling kostte de gemeente Apeldoorn € 114.000.<sup>41</sup>

## 2.5 Letsel en milieuschade veroorzaakt door vuurwerk

In Nederland publiceert de Stichting Consument en Veiligheid cijfers over vuurwerkslachtoffers. Het aantal behandelingen op de spoedeisende hulp is recent iets teruggelopen. In 1991/1992 waren er nog 1000 behandelingen op de spoedeisende hulp, een jaar later zelfs 1900, maar sinds de eeuwwisseling varieert het aantal behandelingen per jaarwisseling tussen de ongeveer 700 en 1000. Tijdens de laatste jaarwisseling werden 670 mensen opgenomen.<sup>42</sup> Per jaarwisseling zijn er ten hoogste enkele ongelukken met dodelijke afloop.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Burgemeester en Wethouders van Rotterdam (2012).

<sup>37</sup> Bestuursdienst Amsterdam (2012).

<sup>38</sup> Gemeente Nieuwegein (2012).

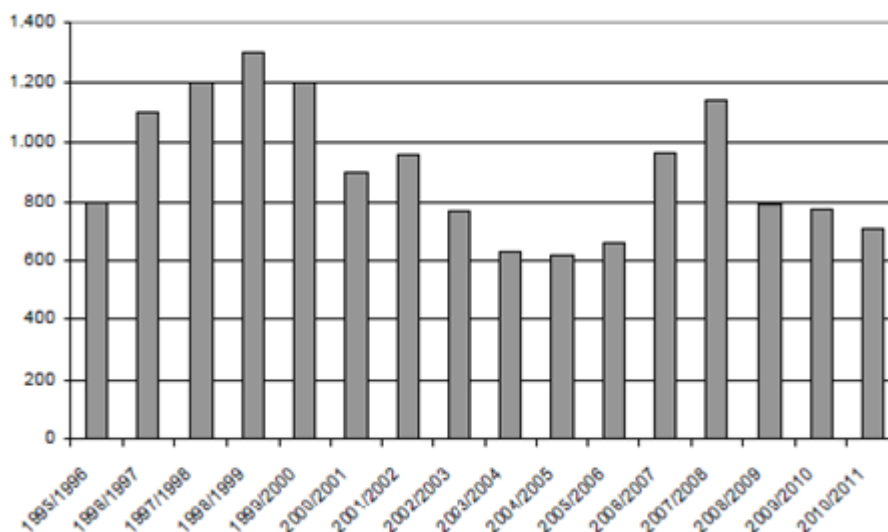
<sup>39</sup> Gemeente Bedum (2012).

<sup>40</sup> Gemeente Scherpenzeel (2012).

<sup>41</sup> Gemeente Apeldoorn (2012).

<sup>42</sup> VeiligheidNL (2012).

<sup>43</sup> De laatste jaren komt het ook voor dat er helemaal geen dodelijke slachtoffers te betreuren zijn.



**Grafiek: Aantal SEH-behandelingen ten gevolge van ongevallen met vuurwerk, naar jaarwisseling (nationale schatting)<sup>44</sup>**

Als we naar de aard van de letsels kijken dan blijkt dat (gemiddeld) zo'n 30% van de slachtoffers oogletsel oploopt en 20% schade aan het aangezicht. Andere veel voorkomende schades worden veroorzaakt aan de handen en vingers.<sup>45</sup>

Het feitelijke aantal vuurwerkslachtoffers ligt vermoedelijk hoger dan het cijfer dat door de Stichting Consument en Veiligheid wordt gerapporteerd. De Stichting kijkt alleen naar het aantal bezoeken aan de eerste hulpdiensten en niet naar het aantal mensen dat uiteindelijk bijvoorbeeld via een huisartsenpost bij een specialist terecht komt. Vooral mensen met gehoorschade zullen minder snel geneigd zijn naar een eerstehulpdienst te gaan, al is het maar omdat gehoorschade zich soms pas later manifesteert.

#### **Vuurwerkslachtoffers in Duitsland en de VS**

Plontke *et al* concluderen op basis van een (zeer) grootschalig onderzoek onder Duitse ziekenhuizen (enkele honderden) dat met oud en nieuw gemiddeld 10 op de 100.000 mensen ernstige gehoorschade oplopen (zodanig dat mensen ervoor naar het ziekenhuis gaan).<sup>46</sup> Net als met oogletsel zijn mannen oververtegenwoordigd en vallen de meeste slachtoffers onder jongeren: 107 per 100.000 voor 19-jarigen. In totaal gaat het om 7500 tot 8500 slachtoffers per jaar in Duitsland. In andere schattingen wordt gesteld dat ongeveer 10 op de 100.000 mensen gemiddeld oogletsel oploopt.

Ook in de VS zijn er systematische cijfers bekend over letsel door vuurwerk. Een al wat oudere studie beschrijft dat er in 1983 zo'n 8200 slachtoffers waren met aan vuurwerk gerelateerde verwondingen.<sup>47</sup> Recente cijfers van de U.S. Fire Administration (onderdeel van FEMA) bevestigen het beeld.<sup>48</sup> De helft van het

<sup>44</sup> Stichting Consument en Veiligheid (2011).

<sup>45</sup> VeiligheidNL (2012).

<sup>46</sup> Plontke *et al* (2002).

<sup>47</sup> Berger *et al* (1985).

<sup>48</sup> USFA (2012).

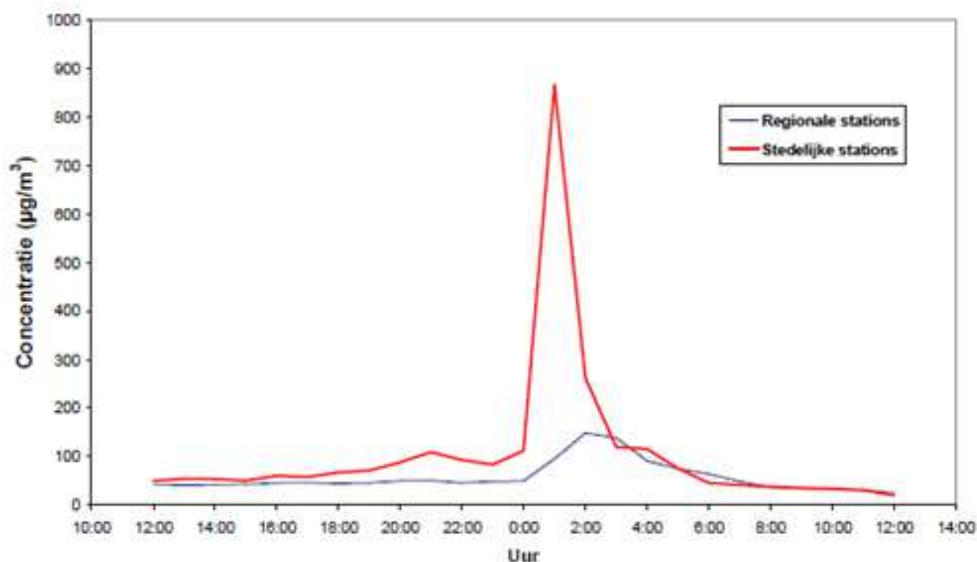
aantal slachtoffers was jonger dan 15 en 11% van de slachtoffers moest in een ziekenhuis worden opgenomen. Het onderzoek van Burger et al wijst overigens ook uit dat Amerikaanse staten die vuurwerk niet reguleren 50 keer meer gewonden hebben dan staten die vuurwerk verbieden. Staten die bepaald vuurwerk toestaan en bepaald vuurwerk verbieden hebben 7 keer meer slachtoffers. Het effect van bijvoorbeeld instructie is hier niet in meegewogen.

De Stichting Consument en Veiligheid heeft becijferd dat tien tot twintig procent van het aantal vuurwerkslachtoffers wordt veroorzaakt door illegaal vuurwerk.<sup>49</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat in 50% van de gevallen niet kan worden vastgesteld of legaal of illegaal vuurwerk slachtoffers veroorzaakte.<sup>50</sup>

### *Milieuvervuiling*

Vuurwerk vervuult op twee manieren het milieu. Vuurwerk, en dan vooral siervuurwerk, bevat allereerst schadelijke metalen die na het afsteken in het milieu terechtkomen – als zwerfafval of als restproduct van een explosie. Ten tweede zorgt vuurwerk voor verhoogde concentraties fijn stof. In beide gevallen lijkt er niet of nauwelijks sprake te zijn van significante milieuschade. De hoeveelheden fijn stof zijn wel schadelijk voor onder andere longpatiënten.

Nationale en internationale studies naar luchtvervuiling door vuurwerk laten zien dat er tijdens de periode dat het meeste vuurwerk wordt afgestoken (tussen 24:00 en 02:00) er een schadelijke hoeveelheid stoffen in de atmosfeer terechtkomt. Afhankelijk van het weertype en de locatie nemen gemeten concentraties vervolgens weer snel af.



**Grafiek: Gemiddelde fijn stof concentratie tijdens de jaarwisseling van 2010/2011<sup>51</sup>**

<sup>49</sup> VeiligheidNL (2012).

<sup>50</sup> VROM-inspectie (2009).

<sup>51</sup> RIVM (2011).

Hoewel de concentraties fijn stof niet gezond zijn, blijkt uit de cijfers van het RIVM dat er niet direct sprake hoeft te zijn van een extreem ongezonde situatie.<sup>52 53</sup>

Als het weertype ongunstig is (droog, weinig wind) kan vuurwerk korte tijd voor smog zorgen. Het RIVM waarschuwt daarvoor.<sup>54</sup>

## 2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een genuanceerd beeld van de oud en nieuw risico's gepresenteerd. Het is duidelijk geworden dat de meeste risico's niet aantoonbaar in omvang toenemen. Zoals gezegd worden cijfers vaak pas sinds kort bijgehouden, zonder enige context gepresenteerd en wordt de dataverzameling waarschijnlijk sterk beïnvloed door toenemende publieke en bestuurlijke aandacht.

Samenvattend kunnen wij een aantal tentatieve conclusies aan de presentatie van de gegevens verbinden. Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkelingen, exclusief het thema vuurwerk, kan worden vastgesteld dat er niet direct sprake is van een aanzienlijke toename van de aard en de omvang van bepaalde problemen. Hierbij moet wel worden vastgesteld dat de gemeenten zowel voor, tijdens als na de jaarwisseling een aanzienlijke inspanning moeten leveren om dit resultaat te bereiken. Voor de problemen inclusief het thema vuurwerk liggen de conclusies anders. In het algemeen kan worden vastgesteld dat het gebruik van verboden vuurwerk toeneemt en dat uit de gemeentelijke rapportages blijkt dat er ook een stijging is in de geregistreerde schade aan gemeentelijke eigendommen. Ook hinder en overlast van verboden vuurwerk nemen toe.

---

<sup>52</sup> RIVM (2011).

<sup>53</sup> De stoffen die onder smog vallen kunnen effecten op de gezondheid hebben. De totale omvang van de risico's voor de bevolking wordt in grote mate bepaald door de mate van blootstelling en de duur van de blootstelling. Ozon is de meest reactieve en giftige component. Het dringt bij inademing door tot in de kleinste luchtwegen en de longblaasjes en zorgt zo voor prikkeling van de slijmvliezen. Voor fijn stof geldt dat zowel lage als hoge concentraties nadelige gezondheidseffecten hebben. In Nederland is het onwaarschijnlijk dat er concentraties SO<sub>2</sub> en NO<sub>2</sub> voorkomen die hoger zijn dan de huidige norm waarbij gezondheidseffecten optreden.

<sup>54</sup> RIVM (2012).



## Hoofdstuk 3

### Perceptie burgers en de rol van de media

#### 3.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is uitgewerkt hoe de oud en nieuw traditie zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, specifiek in reactie op risico's die zich in de maatschappij manifesteerden. Van de omvang van deze risico's, zo hebben wij in het vorige hoofdstuk betoogd, is lang niet altijd feitenmateriaal beschikbaar. Daardoor doet de situatie zich voor dat de risicoperceptie van burgers en beleidsmakers sterk beïnvloed kan worden door subjectieve factoren. Belangengroepen spelen, mits ze in staat zijn de doelgroep goed te bereiken, een rol. Hun mening kan echter alleen over het voetlicht worden gebracht met behulp van de (massa)media, die bovendien zelf ook nog eens in staat zijn de perceptie van mensen te beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt op dit alles uitgebreid ingegaan.

In de volgende paragraaf wordt eerst uiteengezet wat risicoperceptie inhoudt, waarbij uitgebreid gekeken wordt naar het begrip risicoacceptatie. Verschillende factoren die deze acceptatie bepalen of beïnvloeden worden behandeld. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens over de perceptie van burgers en hun mening over bepaalde oplossingen voor de problematiek. Vervolgens komen zowel de rol van belangengroepen als die van de media aan de orde.

#### 3.2 Risicoperceptie en -acceptatie

Objectieve feiten en de gevoelens en gedachten van burgers gaan niet altijd hand in hand. De risicoperceptie kan sterk afwijken van de best beschikbare wetenschappelijke kennis.<sup>55</sup> Indien dit het geval is, kan de risicoperceptie van burgers het beste worden beschouwd als de uitkomst van een verzameling gebrekkige risicoanalyses. Of, in de woorden van Sunstein: 'Certainly experts are more often right than ordinary people are. When ordinary people make mistakes, it is usually for three reasons: They rely on mental shortcuts; they are subject to social influences that lead them astray; and they neglect trade-offs.'<sup>56</sup>

De wetenschappelijke literatuur presenteert verschillende factoren die van invloed zijn op de risicoperceptie van burgers. Een belangrijke factor is de nadruk die de media op bepaalde risico's leggen, wat later in dit hoofdstuk verder wordt belicht. Zeker bij nieuwe en onbekende risico's kan de toon van de mediaberichtgeving van grote invloed zijn op de inhoud van de risicoperceptie. Daaruit volgt vanzelf de vraag welke risico's wel en niet worden geaccepteerd. De risico-acceptatie is volgens Starr afhankelijk van de volgende aspecten, die in deze paragraaf nader worden besproken:<sup>57</sup>

- vrijwilligheid van risico's
- de voordelen die een activiteit oplevert
- het aantal mensen dat een risico onderworpen wordt

<sup>55</sup> Helsloot *et al* (2010).

<sup>56</sup> Sunstein (2002).

<sup>57</sup> Starr (1968).

De *vrijwilligheid* van risico's is een belangrijk aspect. Uit onderzoek blijkt dat mensen liefst duizend keer meer geneigd zijn een vrijwillig risico te accepteren dan een risico dat ze gedwongen worden te nemen. Een voorbeeld waaruit dit blijkt is het verschil in acceptatie van risico's van enerzijds het beoefenen van een gevaarlijke sport of deelname aan het verkeer en anderzijds de opslag van gas onder de eigen woning. De (ervaren) vrijwilligheid van een risico hangt samen met de hoeveelheid informatie die een burger over een risico heeft en de beoordeling die op basis van die informatie kan worden gemaakt. Niet voor niets is de wens van burgers vaak vooral dat alle beschikbare informatie op tafel komt, als het gaat om situaties waarin twijfels bestaan over de aanwezigheid en de eventuele grootte van het gevaar.

Tijdens communicatieonderzoek naar de perceptie en het beeld van burgers ten opzichte van risico's heeft onderzoeksbureau TNS-NIPO mensen onder meer gevraagd naar de factoren die voor hen bepalen wanneer een risico vrijwillig is en wanneer niet.<sup>58</sup> De aspecten die hieruit naar voren kwamen zijn dat het risico qua aard, omvang en kans bekend moet zijn, dat duidelijk moet zijn gemaakt dat je zelf de verantwoordelijkheid loopt voor het risico, waarbij de voorkeur ernaar uitgaat dat de overheid dit communiceert. Tot slot is een bepalende factor, zo bleek uit deze *virtuele bijeenkomsten*, dat er geen nadeel voor anderen aan verbonden mag zijn.<sup>59</sup>

Van invloed op de mate van vrijwilligheid, maar ook te benaderen als een afzonderlijke factor, is het aantal *voordelen* dat een activiteit oplevert. Naarmate personen die aan een risico worden onderworpen meer profijt hebben van het risico, zal de acceptatie ervan ook groter worden. Overheden kunnen hierop inspelen door voordelen ter beschikking te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenaamde 'trade-off'. Als burgers met het risico akkoord gaan, kunnen ze een bepaald voordeel tegemoet zien. Wel is het dan van belang dat de voordelen voldoende worden gecommuniceerd. Ten slotte is ook het aantal mensen dat aan een risico wordt blootgesteld van invloed op de mate waarin het risico wordt geaccepteerd. Mensen identificeren zich met anderen, en accepteren een gedeeld risico sneller dan een individueel risico.

Bovenstaande zou de indruk kunnen wekken dat de risicoperceptie sterk afhangt van het risico zelf. Immers, pas als er veranderingen optreden in de vrijwilligheid of de voordelen van een risico of het aantal mensen dat erbij betrokken is, zou de acceptatie (en daarmee ook de perceptie) veranderen. Dit is een misvatting. Burgers bouwen een beeld over een gevaar, probleem of risico op, vaak zonder er zelf ooit (direct) mee in aanraking te zijn gekomen. Bepalend daarin zijn informatiestromen. Factoren van informatie die de versterking van een (risico)begrip kunnen veroorzaken zijn het volume waarin de informatie wordt doorgegeven, de mate waarin de betreffende informatie wordt verspreid (bijvoorbeeld door deskundigen), de grootte van de dramatisering en de symbolische connotaties van de informatie.<sup>60</sup> Op het belang van deskundigen wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Overigens zijn niet alleen de zender (bijvoorbeeld een wetenschapper) en de bron (bijvoorbeeld het journaal) van invloed op het beeld dat ontstaat. Vooral ook de sociale omgeving van de burger en de in die omgeving bepalende personen zijn essentieel voor de duiding en symboliek van een boodschap.

<sup>58</sup> Een community is een online groepsdiscussie in een besloten setting. Burgers bespreken en discussiëren hierin een bepaald onderwerp.

<sup>59</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012).

<sup>60</sup> Kaspersen (1988).

Geen bepalend onderwerp tijdens de gesprekken en discussies in de eerder genoemde communities, maar daarin wel genoemd, is de acceptatie van het 'risico' van het afsteken van vuurwerk. Dit wordt door een grote meerderheid als een vrijwillig risico beschouwd. Factor hierin lijkt te zijn dat Nederlanders zich op dit gebied als ervaringsdeskundigen beschouwen, immers zoals eerder bleek is Nederland een uitzondering in Europa wat betreft het zelf afsteken van vuurwerk. Het materiaal alleen op een door de overheid (lees: gemeente) bepaalde locatie af te mogen steken, gaat voor de meeste respondenten tegen de natuur van het vrijwillige risico in. De grote lijn: wanneer het gaat om vrijwillige risico's willen burgers dat de overheid zich zo terughoudend mogelijk opstelt.

### 3.3 De mening van burgers

Verschillende onderzoeken, met als insteek de perceptie van burgers, hebben gekeken hoe de bevolking naar de problematiek rond oud en nieuw kijkt. Daarin is vooral gekeken naar de schade en ergernis die door vuurwerk ontstaan, en eventuele oplossingen die hiervoor door burgers worden aangedragen. Dit onderzoek bespreekt de twee meest prominente onderzoeken, die van het onderzoeksbureau No Ties (2012) en een dubbel onderzoek van TNS-NIPO (2008 en 2012). De uitkomsten van beide onderzoeken kwamen op de politieke agenda te staan.

Kort na de jaarwisseling 2011/12 heeft onderzoeksbureau No Ties, in opdracht van de GroenLinks-raadsleden Arno Bonte (Rotterdam) en David Rietveld (Den Haag), gepeild hoe de Nederlandse bevolking aankijkt tegen een vuurwerkverbod. 'Peiling: twee derde Nederlanders voor vuurwerkverbod', kopte De Volkskrant op 8 januari, naar aanleiding van dit onderzoek.<sup>61</sup> De cijfers tonen aan dat van de 874 ondervraagde personen 23% zegt hoe dan ook voor een vuurwerkverbod voor particulieren te zijn. De grootste groep, 41%, is voorstander van een verbod, 'maar alleen als er voortaan professionele vuurwerkshows worden georganiseerd'. Overigens geeft 74% van de ondervraagden aan te vinden dat vuurwerk voor overlast zorgt, terwijl 69% zegt bij de afgelopen jaarwisseling zelf geen overlast te hebben ondervonden.<sup>62</sup>

In mei 2012 heeft TNS-NIPO een rapport gepubliceerd dat gaat over de publieke opinie over het afsteken van vuurwerk, en dat de titel draagt: 'Vuurwerk opnieuw gepeild: veranderingen in het draagvlak en alternatieven voor het afsteken van vuurwerk met Oud en Nieuw (2008-2012)'.<sup>63</sup> De resultaten laten zien dat het percentage mensen dat positief en negatief ten opzichte van vuurwerk staat elkaar in het algemeen, net als in 2008, in evenwicht houdt. Andere uitkomsten zijn:

- Het aandeel respondenten dat vindt dat vuurwerk de persoonlijke veiligheid op straat bedreigt, is licht gedaald ten opzichte van 2008.
- Geweld tegen hulpverleners in 2012 wordt door meer respondenten als een grootschalig probleem gezien (55%) in vergelijking met 2008 (40%).
- Minder respondenten, vergeleken met 2008, hebben iets gezien, gehoord of gelezen over de schade die tijdens de afgelopen jaarwisseling was veroorzaakt. En dat terwijl dit onderzoek, in vergelijking tot het onderzoek in 2008, drie tot vier maanden eerder in het jaar 2012 is uitgevoerd.

<sup>61</sup> De Volkskrant (2012).

<sup>62</sup> No Ties (2012).

<sup>63</sup> TNS NIPO (2012).

Met betrekking tot *alternatieven* voor het handhaven van de huidige situatie of een totaalverbod van het afsteken van vuurwerk komen de volgende geopperde *oplossingen* naar voren.

- Een derde deel van de bevolking is groot voorstander van het handhaven van de huidige mogelijkheden om tijdens de jaarwisseling vuurwerk af te steken. Voornaamste reden: traditie (65% onder de groep die groot/enigszins voorstander is van de handhaving).
- Centraal afsteken als alternatief voor handhaven of totaalverbod: 60% staat daar tamelijk tot zeer positief tegenover.
- Bij ongeveer de helft van de respondenten heeft het organiseren van een vuurwerkshow door de gemeente de voorkeur als het gaat om het centraal afsteken van vuurwerk, 23% kiest voor vuurwerk op vooraf aangewezen plekken.
- 80% denkt dat er minder materiële, lichamelijke en/of psychische schade zal zijn wanneer er een vuurwerkshow door de gemeente wordt georganiseerd.

Volgens de onderzoekers blijkt, net als in 2008, dat het afsteken van vuurwerk bij lange na niet het grootste probleem is ten tijde van de jaarwisseling. Om die reden is er weinig noodzaak om te sleutelen aan de regels omtrent afsteektijden of -plaatsen. Het is denkbaar om bij een volgende jaarwisseling op sommige plaatsen te 'experimenteren' met de alternatieven voor het afsteken van vuurwerk met Oud en Nieuw en dan met name door het organiseren van een vuurwerkshow door de gemeente. Ongeveer de helft steunt dit alternatief. Een 'vuurwerkshow' geeft 'kader' aan het evenement. Wel moet hierbij een kanttekening worden gemaakt: 38% wil zelf verantwoordelijk zijn voor de gevaren van het afsteken van vuurwerk. Zij zeggen dus: laat de eigen verantwoordelijkheid voortbestaan.

Kijkend naar de kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeken, kan gesteld worden dat No Ties en TNS NIPO min of meer dezelfde onderzoeksresultaten hebben gepresenteerd. Immers, waar No Ties spreekt over een 'twee derde deel' van de Nederlandse samenleving dat voor een verbod is, geeft TNS NIPO aan dat een derde deel van de bevolking groot voorstander is van de handhaving van de huidige situatie. De framing is echter anders. Immers, No Ties spreekt over de voorstanders van een vuurwerkverbod, terwijl het grootste deel van die groep slechts voorstander is als er ander vuurwerk wordt georganiseerd. De insteek en presentatie van het onderzoek van No Ties zijn daarmee in lijn met de achtergrond van de opdrachtgevers. De twee genoemde raadsleden die het onderzoek hebben geïnitieerd toonden zich immers al eerder een groot voorstander van een vuurwerkverbod.<sup>64</sup> TNS NIPO onderzocht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012).

Ook dient melding te worden gemaakt van de respons voor beide onderzoeken. Bij TNS Nipo namen in totaal 1043 van de 1350 uitgenodigde respondenten deel aan het onderzoek, een respons van zo'n 77%. Het onderzoek van No Ties, dat gebruik maakt van het bestand van Peil.nl, had een respons van ongeveer 900 van de 2000 benaderde respondenten, wat neerkomt op 45%. Beide uitkomsten zijn gewogen naar 'representatief Nederland'. Tot slot is het moment van peilen van belang. No Ties deed dit in de eerste week na de jaarwisseling. 'Wordt ditzelfde onderzoek in augustus gehouden dan zal deze vraag zeker lager scoren', zegt eigenaar Wino de Vries van het

---

<sup>64</sup> De Volkskrant (2011).

bureau op de eigen site, over de vraag over een verbod op vuurwerk voor particulieren.<sup>65</sup> TNS-NIPO onderzocht daadwerkelijk later: van 4 tot en met 11 april 2012.

Naar het oordeel van de vorige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de heer Atsma, moet het afsteken van consumentenvuurwerk niet worden verboden.<sup>66</sup> Een doorslaggevende reden die hij daarvoor aandraagt is dat er 'binnen de samenleving onvoldoende steun voor een verbod op consumentenvuurwerk' bestaat. Deze stellingname volgt uit het door TNS-NIPO gepresenteerde rapport, en wordt ook bevestigd door peilingen en polls op andere plekken. De tendens: vuurwerk hoort bij oud en nieuw en zolang het verantwoord wordt gebruikt, beleven veel mensen er plezier aan. Maatregelen om overlast van vuurwerk te beperken moeten daarom vooral worden gezien in de brede aanpak van ongeregelheden tijdens de jaarwisseling.

### 3.4 De rol van belangengroepen

In de vorige paragraaf zijn enkele factoren gepresenteerd die de risicoacceptatie en – perceptie van burgers kunnen verklaren. Zichtbaar werd dat professionals en media in de beeldvorming (en daardoor ook in de acceptatie) een belangrijke rol kunnen spelen. In deze en de volgende paragraaf belichten we kort hoe de vuurwerktraditie door belangengroepen wordt geagendeerd en hoe de jaarwisseling in de media wordt geëvalueerd. Gezien het voorgaande mag worden verwacht dat beide processen van invloed zijn op de risicoperceptie en –acceptatie van burgers.

Een (relatieve) minderheid van burgers is uitgesproken tegenstander van vuurwerk en wil het liefst zo snel mogelijk een vuurwerkverbod. Verschillende belangengroepen die deze minderheid vertegenwoordigen agenderen rond de jaarwisseling cijfers over overlast, schade en slachtoffers om 'het probleem' onder de aandacht te brengen.

#### **Tegenstanders verenigd in actiecomités en commissies**

'Oogartsen pleiten voor een verbod op het afsteken van vuurwerk tijdens Oud & Nieuw. Dat maakte het Nederlands Oogheelkundig Gezelschap (NOG) bekend.<sup>67</sup>

Reden is het grote aantal patiënten dat wordt behandeld met oogletsel door het afsteken van vuurwerk. Vorig jaar waren dit er 268. 24 ogen werden blind, vijftien daarvan moesten operatief worden verwijderd.'

'Het Comité Staakt het Vuren raakt tijdens een persconferentie een gevoelige snaar door vraagtekens te zetten bij een van de oudste Nederlandse tradities: het afsteken van vuurwerk tijdens Oud en Nieuw. Dat moet tot het verleden gaan behoren, maar voorlopig neemt het comité genoegen met een debat in de Tweede Kamer.'<sup>68</sup>

Het jaarlijkse geknal in Nederland heeft volgens Staakt het Vuren veel schade tot gevolg. De actiegroep heeft zich aan een totaalberekening gewaagd. Volgens Benn Bergmann, lid van het comité en macro-econoom, heeft de 70 miljoen euro aan

<sup>65</sup> No Ties (2012b).

<sup>66</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012).

<sup>67</sup> NOS (2009).

<sup>68</sup> Volkskrant (2008).

verkocht vuurwerk in 2007 geleid tot ruim 900 miljoen euro aan maatschappelijke kosten, zo meldt hij in het Haagse perscentrum Nieuwspoot.

Niet echt een belangengroep, maar wel een orgaan met een duidelijk doel en een afgebakende achterban is de Raad van Korpschefs. In aanloop naar de viering van oud en nieuw 2010/2011 laat zij duidelijk merken hoe zij in tegen het onderwerp aankijkt. Ondanks het op dat moment teruglopende aantal incidenten, is het nodig een keiharde vuist te maken tegen ongeregelde heden, vindt de Raad van Korpschefs. 'Zeker wat betreft geweld tegen hulpverleners is de grens écht bereikt', stelt woordvoerder Ron Looije. 'Het is niet de bedoeling om razzia's te houden. Maar oud en nieuw moet leuk en veilig blijven.'<sup>69</sup>

**De stem van de andere kant: [www.vuurwerktraditie.nl](http://www.vuurwerktraditie.nl)**

Niet alleen voorstanders van een vuurwerkverbod zoals het NOG en het Comité Staakt het Vuren laten zich horen. Het verhaal heeft ook een andere kant, namelijk dat van de tegenstanders van een verbod, de 'gepassioneerde vuurwerkliefhebbers'. Zij trachten via de website [www.vuurwerktraditie.nl](http://www.vuurwerktraditie.nl) enkele doelstellingen te bereiken, waaronder een verbetering van het imago van vuurwerk, het publiceren van objectieve onderzoeken, een betere voorlichting van consumenten, maar toch vooral 'het behoud van de Nederlandse vuurwerktraditie'.<sup>70</sup> Op de website worden nieuwsberichten ontkracht, die er volgens de initiatiefnemers van de site louter op uit zijn vuurwerk en de tradities rond de jaarwisseling in een kwaad daglicht te stellen. Bovendien is er een poll, hoe bezoekers denken over de toekomst van oud en nieuw. De uitslag zal niet verbazen. Van de ruim 600 mensen die sinds augustus 2011 stemden, vindt ruim 93% dat vuurwerk 'natuurlijk' bij oudjaar hoort.

Zonder uitgebreider onderzoek te verrichten kunnen wij hier geen directe relatie presenteren tussen de agendering van belangengroepen en de risicoperceptie van Nederlandse burgers, maar wij spreken wel de verwachting uit dat deze groepen de risicoperceptie negatief beïnvloeden, dat wil zeggen dat het gevoel van onveiligheid bij de burgers toeneemt.

### 3.5 De jaarwisseling in de media

Voor de jaarwisseling worden de verschillende belangengroepen in de media aan het woord gelaten. De media zelf berichten rond de jaarwisseling voornamelijk over bepaalde aspecten van de viering – opstootjes, branden en incidenten – wat grotendeels verklaard kan worden door het karakter van mediaberichtgeving: goed nieuws is geen nieuws.<sup>71</sup>

**Oud en nieuw in de media**

'In de regio Utrecht gingen in de nacht van Oud en Nieuw [2007/2008] 22 auto's in brand, waarvan veertien in de stad Utrecht. „Dat is veel meer dan tijdens voorgaande jaarwisselingen”, aldus een politiewoordvoerder. In de hele regio Utrecht zijn 44 aanhoudingen verricht en is er veel vernield. Hoeveel er

<sup>69</sup> Algemeen Dagblad (2010).

<sup>70</sup> Vuurwerktraditie (2012).

<sup>71</sup> RMO (2003).



daadwerkelijk is gesloopt, wordt pas in de loop van de dag duidelijk. „Mensen worden nu wakker en zien dat het bushokje in de straat kapot is. Aangiften over dit soort feiten stromen in de loop van nieuwjaarsdag binnen.” (NRC Handelsblad)<sup>72</sup>

‘Tijdens de jaarwisseling [2008/2009] zijn 800 mensen opgepakt, 7.641 vuurwerkincidenten gemeld, ruim honderd auto’s in brand gestoken en hulpverleners bestookt met vuurwerk.’ (De Volkskrant)<sup>73</sup>

‘Voor politie, justitie en gemeenten is de maat vol. Wie zich misdraagt met oud en nieuw wordt keihard aangepakt. De 26 politiekorpsen zetten allerlei maatregelen in. Van helicoptertoezicht, huisarrest tot snelrechtzittingen en agenten die rondrijden met een camera op hun helm.’ (Algemeen Dagblad)<sup>74</sup>

‘Tijdens de jaarwisseling [2010/2011] overleden twee tieners en raakten diverse mensen gewond. In Rotterdam en Den Haag moest de ME optreden en in Amsterdam moest de brandweer zeker 196 keer uitrukken voor containerbranden.’ (Trouw)<sup>75</sup>

‘De voorlopige teller van het totale aantal meldingen bij politie, brandweer en ambulance staat op 8450 [2011/2012]. In 2010 waren het er 8000. Vooral het aantal gevallen van vernieling nam toe (van 847 naar 928). Het aantal gevallen van openlijke geweldpleging en mishandeling daalde. Dat geldt ook voor het aantal brandstichtingen. Wel werden meer mensen opgepakt (1350, tegen ruim 1200 vorig jaar).’ (Telegraaf)<sup>76</sup>

‘De schade door vuurwerkvandalisme in de biblebelt ligt dit jaar (2011/2012) gemiddeld 73 procent hoger dan in de rest van Nederland. Een van de gemeenten binnen de Bijbelgordel die te maken kregen met fors hogere schadeposten is Alblasterdam, met een bijna drie keer zo hoge schadepost als vorig jaar (15.225 euro). In Ede (30.000 euro), Kampen (45.000 euro), Nederbetuwe (37.000 euro) en Twenterand (9500 euro steeg de schade eveneens fors. (...) Een inwoner van een niet-orthodox-christelijke gemeente betaalt 0,41 euro om de schade door vandalisme te herstellen; in de biblebelt ligt dat bedrag op 0,70 euro. (...) Onderzoekers van de Politieacademie concludeerden in 2007, onder leiding van prof. dr. Otto Adang, dat de onrust tijdens de jaarwisseling zich, behalve in sommige stadswijken, concentreert in gemeenten met een orthodox-christelijke signatuur.’ (Reformatorisch Dagblad)<sup>77</sup>

#### *Burgerjournalistiek: Een Noord-Hollands overzicht*

Naast de traditionele media spelen ook nieuwe media in de berichtgeving over incidenten rond oud en nieuw een steeds grotere rol. Vaak voordat hulpdiensten zijn ingeschakeld of politie en brandweer op de hoogte zijn van een brand of andere gevaarlijke situatie, zijn er al berichten op Twitter of Facebook geplaatst. Ook op internet wordt uitgebreid verslag gedaan van incidenten. Bijvoorbeeld op

<sup>72</sup> NRC (2008).

<sup>73</sup> Volkskrant (2009).

<sup>74</sup> Algemeen Dagblad (2010).

<sup>75</sup> Trouw (2011).

<sup>76</sup> Telegraaf (2012).

<sup>77</sup> Reformatorisch Dagblad (2012).



de Noord-Hollandse website [www.spanknieuws.nl](http://www.spanknieuws.nl), waar een journalist ‘het laatste nieuws uit Aalsmeer, Aalsmeerderbrug, Amstelhoek, Amstelveen, De Kwakel, Kudelstaart, Nes a/d Amstel, Nieuwveen, Uithoorn en Vrouwenakker’ registreert en daarbij vooral melding maakt van incidenten als branden en aanrijdingen. Over de jaarwisseling 2011/12 heeft hij zelfs een aparte pagina met filmpjes ingericht. Tendens daarin: ‘ondanks alle inzet van gemeenten en hulpdiensten kunnen nooit alle incidenten worden voorkomen.’<sup>78</sup>

Een tentatieve zoektocht door de krantendatabase Lexis Nexis leert dat dit soort berichten in ieder geval sinds begin jaren '90 (de verst in het verleden gelegen datum waarop teruggezocht kan worden bij landelijke dagbladen) gepubliceerd worden. Er is ons geen vergelijkend onderzoek bekend waarin de berichtgeving na de jaarwisseling in perspectief wordt geplaatst en wij kunnen dan ook niet constateren of en in hoeverre er met de jaren een ontwikkeling in de berichtgeving heeft plaatsgevonden. Ook kan niet met zekerheid gezegd worden wat de invloed van de berichtgeving is op de perceptie van burgers. Wel doet de eerder gepresenteerde literatuur op z'n minst vermoeden dat er een verband bestaat: bij veel media-aandacht voor incidenten, zullen de meeste burgers het gevoel krijgen dat de risico's toenemen.

### 3.6 Samenvatting

Wanneer de wetenschap bewijs heeft voor risicotrends rond de jaarwisseling, hoeft dit nog niet automatisch te betekenen dat de perceptie van burgers hetzelfde beeld laat zien. In hun mening over risico's en problemen laten burgers zich door verschillende factoren beïnvloeden. Dit geldt ook voor de acceptatie. De vrijwilligheid van een risico, de voordelen die het oplevert en het aantal mensen dat aan een risico wordt onderworpen, zijn van invloed op de mate waarin iemand een gevaar accepteert. Belangrijk in de sturing zijn belangengroepen, experts en de media. Kijkend naar de perceptie en acceptatie van burgers over het in deze verkenning bestudeerde probleem, blijkt dat voor- en tegenstanders van een vuurwerkverbod elkaar redelijk in evenwicht houden. Veel mensen benadrukken de traditie van oud en nieuw en wijzen erop dat maatregelen om de onrust rond het afsteken van vuurwerk aan te pakken vooral moeten worden gezocht in een brede aanpak van ongeregelde heden tijdens de jaarwisseling.

---

<sup>78</sup> Spanknieuws.nl (2012).

## Hoofdstuk 4

### Achtergrond Wet- en regelgeving

#### 4.1 Inleiding

Voor het regelen van een feestelijk, veilig, ordelijk en rustig verloop van de jaarwisseling maakt het openbaar bestuur gebruik van het reguliere wettelijke instrumentarium. Dit geldt ook voor de middelen waarover men beschikt om bij onregelmatigheden op te treden. Soms mag de jaarwisseling in de praktijk misschien wel als 'vrijstaat' aanvoelen, feitelijk is dat niet het geval.

In dit hoofdstuk gaan we als eerste in op de wet- en regelgeving die van toepassing is op de handhaving van de openbare orde in een gemeente. We behandelen de regelgeving en besteden aandacht aan het beleid en de instrumenten die beschikbaar zijn om het beleid toe te passen en te handhaven. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk komt de wet- en regelgeving voor vuurwerk aan de orde.

#### 4.2 Openbare orde en veiligheid

Bij de jaarwisseling staan op het gebied van wet- en regelgeving vooral de taken en bevoegdheden voor de zorg voor de openbare orde en veiligheid centraal. De Gemeentewet, de Politiewet en de Wet veiligheidsregio's worden in dit kader het meest gebruikt om de openbare orde en veiligheid tijdens de jaarwisseling te beheersen. Deze instrumenten kunnen globaal in twee categorieën worden ingedeeld. De eerste categorie betreft de preventieve instrumenten die worden ingezet om vooraf afspraken over veiligheidsmaatregelen vast te leggen. De tweede categorie heeft betrekking op de repressieve instrumenten, die tijdens de jaarwisseling door de overheid worden ingezet voor de handhaving van de plaatselijke verordeningen en de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

##### *Preventieve instrumenten*

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bevat voor iedere burger de regels waaraan men zich in een gemeente moet houden. De APV is door de gemeenteraad vastgesteld en openbaar bekend gemaakt. De APV bevat algemene verbod- en gebodsbepalingen die altijd van toepassing zijn. Op basis van de APV kan het gemeentebestuur tijdelijke maatregelen afkondigen.<sup>79</sup> Het niet mogen aanleggen van vuur is een voorbeeld van een algemene verbodsbepaling. Het instellen van een alcoholverbod in de openbare ruimte is een voorbeeld van een tijdelijke veiligheidsmaatregel die tijdens evenementen voor de duur van het evenement voor een vastgesteld gebied door de burgemeester van toepassing is verklaard.

Voor het organiseren van publieke evenementen is volgens de standaard APV een permanente of tijdelijke vergunning vereist. Het gemeentebestuur kan aan de deze vergunning veiligheidsvoorwaarden verbinden. De meeste organisatoren van evenementen en de horeca kiezen de mogelijkheden van de APV en de vergunningen als uitgangspunt om tijdens de jaarwisseling zaken te doen. Zo nodig vraagt een ondernemer hiervoor een (aanvullende) vergunning bij de gemeente aan. Het staat gemeenten vrij om

---

<sup>79</sup> CCV (2012b).

in de APV zelf eisen te stellen aan de organisatie van evenementen tijdens de jaarwisseling en het exploiteren van een horecagelegenheid. Gemeenten kunnen eisen stellen variërend van verplichte openings- en sluitingstijden tot een risicoanalyse en een draaiboek in het geval van calamiteiten. Wanneer een organisator of exploitant niet aan de door de gemeente gestelde eisen voldoet, vervalt in principe de vergunning en toestemming om het evenement te houden.

In de oud en nieuw praktijk vullen gemeenten de APV en de vergunningplicht op verschillende manieren in. In Amsterdam wordt er bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling vooral naar sluitingstijden gekeken, om ervoor te zorgen dat niet alle feestgangers 's nachts tegelijkertijd naar huis gaan. Utrecht heeft ervoor gekozen om grootschalige evenementen in de binnenstad te verbieden. In Rotterdam bestaat een vergunningsplicht, maar deze wordt niet anders gehanteerd dan tijdens 'gewone' uitgaansweekenden. Onder meer voor vuurwerk zijn in sommige gemeenten algemene bepalingen in de APV opgenomen dat er geen vuurwerk mag worden afgestoken in de omgeving van dierentuinen, dierenasiels, kinderboerderijen, maneges, of andere locaties waar dieren verblijven. De model APV die is uitgegeven door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) biedt de mogelijkheid om een tijdelijk afsteekverbod voor vuurwerk af te kondigen.<sup>80</sup>

#### *Repressieve instrumenten*

De belangrijkste repressieve bevoegdheid op gemeentelijk niveau is het gezag van de burgemeester over de politie om de openbare orde te handhaven en over de andere hulpverleningsdiensten om de voor de openbare veiligheid zorg te dragen. In de driehoek beslissen de burgemeester en de (hoofd)officier van justitie welke tolerantiegrenzen in bepaalde omstandigheden worden geaccepteerd en welke juridische instrumenten worden ingezet om de openbare orde daadwerkelijk te handhaven.

#### **Een relatief nieuw instrument: de Voetbalwet**

Een instrument met de kenmerken van preventie en repressie in zich dat door enkele gemeenten sinds kort wordt ingezet is de Voetbalwet (formeel Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast). De Voetbalwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een persoon die herhaaldelijk de openbare orde heeft verstoord, onder andere, een gebiedsverbod of meldingsplicht op te leggen. Tijdens de jaarwisseling wordt raddraaiers dan bijvoorbeeld verboden het huis te verlaten. Enkele weken voor de jaarwisseling worden overtreders per brief of huisbezoek hiervan op de hoogte gesteld. Gemeenten zijn niet overdreven enthousiast over het gebruik van de Voetbalwet: er is commentaar op de ingewikkelde administratieve afhandeling en de beperkte

<sup>80</sup> APV 2010 Gemeente Utrecht:

Artikel 2:44 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

1. Het is verboden consumentenvuurwerk te bezigen op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.
2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te bezigen als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.
3. De in het eerste en tweede lid gestelde verboden gelden niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht.

termijnen waarvoor een verbod kan worden opgelegd. Ook zijn er nog enkele juridische knelpunten zichtbaar.<sup>81</sup> Inzicht in de effectiviteit van de wet (gemeten aan de hand van bijvoorbeeld overlast- of criminaliteitscijfers) is er nog niet.

Het verhalen van schade van gemeentelijke eigendommen op vandalen is ook een repressieve mogelijkheid die buiten het strafrecht om kan plaatsvinden en veel gemeenten zijn daar actief mee bezig. Het blijkt echter vaak moeilijk om de daders te achterhalen.<sup>82</sup> Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft, in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en gemeenten, een toolkit ontwikkeld, waarin onder andere de juridische mogelijkheden voor het verhalen van schade en de bijbehorende richtlijnen en procedures zijn te vinden.<sup>83</sup> Tijdens de jaarwisseling kan ook het (super)snelrecht worden toegepast; snelrecht in alle arrondissementen en supersnelrecht in ieder geval in de vier grootste arrondissementen (rondom de vier grootste steden). In de andere arrondissementen beoordelen de arrondissementale partners of afdoening van zaken via supersnelrecht wenselijk en mogelijk is. Het College van procureurs-generaal heeft in oktober 2009 een instructie gestuurd aan alle hoofdofficieren om hierover op lokaal niveau afspraken te maken in de driehoek en met de Rechtspraak.<sup>84</sup>

### 4.3 Wet- en regelgeving voor vuurwerk

#### *De Pyrotechnische richtlijn van de EU*

Het uitgangspunt van de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot vuurwerk is de Europese Pyrorichtlijn (Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen).<sup>85</sup> <sup>86</sup> De Pyrorichtlijn is in Nederland uitgewerkt in het Vuurwerkbesluit en de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (Ract). De Pyrorichtlijn geeft lidstaten de ruimte om onder andere leeftijdsgrenzen voor het kopen en afsteken van vuurwerk te verhogen, of de verkoop van zogenaamd categorie 2- en 3-vuurwerk te verbieden. Lidstaten hebben op diverse wijzen gebruik gemaakt van de vrijheid die de Pyrorichtlijn biedt, zie hieronder.

---

<sup>81</sup> Pro Facto (2012).

<sup>82</sup> Pogingen om met cameratoezicht tijdens de jaarwisseling daders op te sporen slagen tot nu toe niet.

<sup>83</sup> CCV (2011).

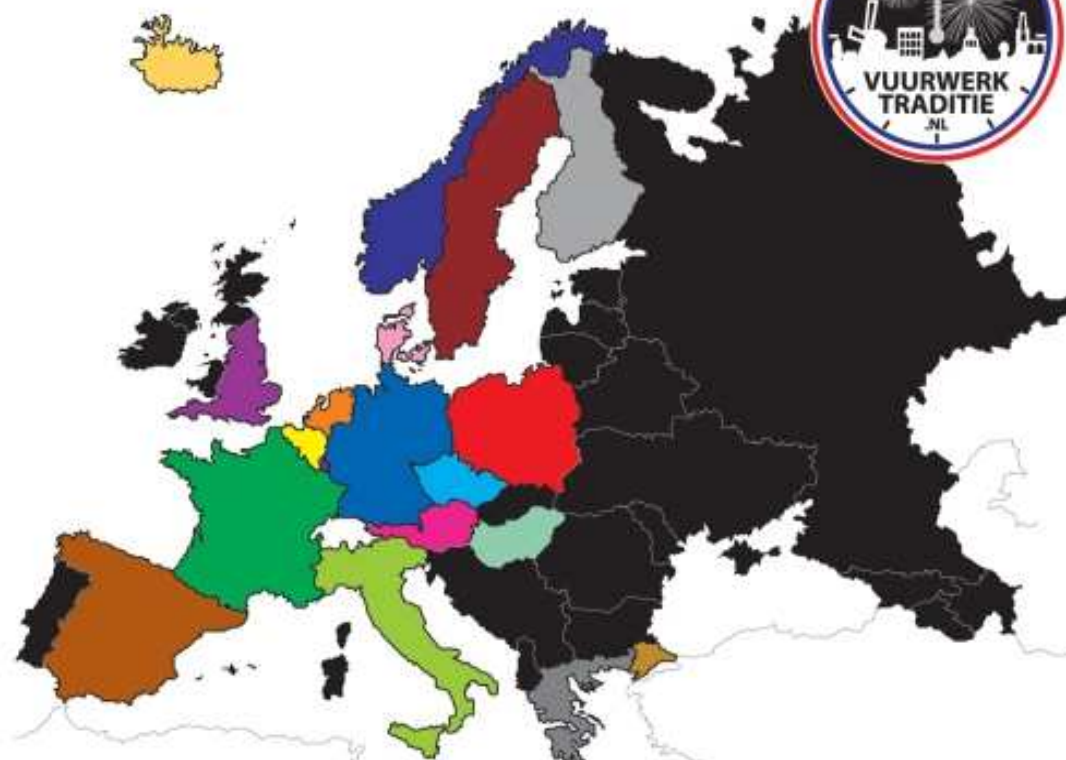
<sup>84</sup> College van procureurs-generaal (2009).

<sup>85</sup> Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen.

<sup>86</sup> Implementatie van de Pyrorichtlijn heeft in 2010 tot een wijziging van het Vuurwerkbesluit geleid. De belangrijkste wijziging is de indeling van vuurwerk. Voor een overzicht van de veranderingen naar aanleiding van implementatie van de Pyrorichtlijn: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/special-kids/nieuws/nieuw-handreiking/@123581/gevolgen/>.

## Overzichtskaart consumenten vuurwerk Europa

(Patrick Simonis, versie 1.0)



(Ingekleurde landen staan de verkoop en het afsteken van consumentenvuurwerk toe.  
In met zwart ingevulde landen geldt een verbod of is een regeling ons onbekend).

**Grafiek: De verschillende wettelijke regelingen zijn in kaart gebracht door de site [vuurwerktraditie.nl](http://vuurwerktraditie.nl) als ondersteuning van hun pleidooi voor het behouden van de vuurwerktraditie in Nederland. De korte kleurige legenda elementen die in dit hoofdstuk staan zijn ook van deze bron afkomstig.**

In het Vuurwerkbesluit heeft Nederland de vuurwerkategorisatie en randvoorwaarden voor het gebruik ervan uit de Pyrorichtlijn overgenomen:

- *Categorie 1:* Vuurwerk dat zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte, inclusief vuurwerk dat bestemd is voor gebruik binnenshuis. Mag worden afgestoken vanaf 12 jaar. Hierbij kan aan sterretjes en dergelijke worden gedacht.
- *Categorie 2:* Vuurwerk dat weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats. Mag worden afgestoken vanaf 16 jaar.
- *Categorie 3:* Vuurwerk dat middelmatig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een grote open ruimte, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid. Mag worden afgestoken vanaf 18 jaar.
- *Categorie 4:* Vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor gebruik door personen met gespecialiseerde kennis, veelal 'vuurwerk voor professioneel gebruik' genoemd, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid.

Onder de eerste drie categorieën valt het zogenoemde consumentenvuurwerk dat voor de jaarwisseling verkocht mag worden en onder de vierde categorie valt het professioneel of theatervuurwerk waar in Nederland een vergunning voor is verplicht. De lidstaten van de EU mogen het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren.

**Beperkt de Pyroryrichtlijn nu export van zwaar vuurwerk (categorie 4) naar Nederland?**

In de Pyroryrichtlijn wordt in art 7.3 gesteld dat categorie 4 vuurwerk alleen aan personen met gespecialiseerde kennis mag worden verkocht. Dit suggereert net iets meer dan de definitie ervan waarmaakt: in art 2.20 wordt gedefinieerd dat een persoon met gespecialiseerde kennis een persoon is die van een lidstaat toestemming heeft gekregen om categorie 4 vuurwerk te gebruiken. In bijvoorbeeld Zwitserland vallen alle volwassenen onder deze typering. Een buitenlandse fabrikant mag daarom echter alleen categorie 4 vuurwerk aan personen in Nederland leveren als die in Nederland een vergunning heeft voor het afsteken van professioneel vuurwerk.

In een recente notitie ten behoeve van een gesprek met de Tweede Kamercommissie over Veiligheid en Justitie merkt hoogleraar Biezeveld (RU Groningen) op dat de Europese normstelling gericht op bescherming van geluidsoverlast en -schade niet goed rekening houdt met de specifieke Nederlandse vuurwerktraditie.<sup>87</sup> Hoewel consumentenvuurwerk dat in Nederland wordt afgestoken als het goed is voldoet aan de in de Pyroryrichtlijn gestelde eisen, kan het gebeuren dat door het in korte tijd afsteken van grote hoeveelheden vuurwerk tijdens de jaarwisseling het veilige geluidsniveau toch wordt overschreden. Biezeveld is ook kritisch over het beoogde effect van de richtlijn in het beperken van de levering van professioneel vuurwerk tot diegene die professioneel vuurwerk afsteken: 'aangezien het jaarlijks in veel grotere hoeveelheden in de EU op de markt wordt gebracht dan door professionals zouden kunnen worden gebruikt, is dit vuurwerk niet uitsluitend bestemd voor personen met gespecialiseerde kennis. De omvang van productie en import is in hoofdzaak afgestemd op de vraag op de illegale, dus zwarte consumentenmarkt (vooral in Nederland)'.<sup>88</sup>

*Vuurwerkbeleid in Nederland: de toestemming voor het individueel afsteken*

In de eerste versie van het Vuurwerkbesluit uit 2002 is voor het eerst vastgelegd dat het consumenten toegestaan is om in de uren rondom oud en nieuw individueel vuurwerk af te steken en daarbuiten niet. Deze legalisering was nodig om de productie, transport en opslag van vuurwerk beter te kunnen reguleren. De vuurwerkkramp in Enschede uit 2000 had de noodzaak hiervan aangetoond.

Eind 2006 is een wijziging doorgevoerd in de vuurwerkregelgeving ten aanzien van de hoeveelheid kruit in bepaalde vuurwerkartikelen. Deze wijziging is een gevolg van het advies uit het BLOM-rapport 'Interventiestrategie Verboden consumentenvuurwerk' dat op 27 september 2005 aan de Kamer is gezonden.<sup>89</sup> Dit rapport is opgesteld door de belangrijkste handhavingpartners voor vuurwerk: het OM, de politie, Douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie. Achtergrond van dit advies was om de consument meer variatie aan legale vuurwerkartikelen aan te bieden en zo het

<sup>87</sup> Biezeveld (2012).

<sup>88</sup> Biezeveld (2012).

<sup>89</sup> TK 22 343, nr. 117.



gebruik van illegaal vuurwerk tegen te gaan. De wijziging die in 2006 in de vuurwerkregelgeving is doorgevoerd, bestond uit het toestaan van een hoger totaalgewicht aan kruid in cakeboxen (siervuurwerk) en ratelbanden (knalvuurwerk). De eisen aan gewone rotjes en vuurpijlen zijn niet aangepast. Verboden blijven: Chinese vlinders, nitraat crackers en vergelijkbare zaken als lawinepijlen en strijkers. In een brief uit 2008 aan de Tweede Kamer stellen de minister van VROM (dr. Jacqueline Cramer) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (dr. Guusje ter Horst) dat het beeld dat in de media is ontstaan dat dit vuurwerk zou zijn gelegaliseerd, beslist niet juist is.<sup>90</sup>

-  **Nederland:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 van 10:00 tot 02:00 op 01.01. Verkoop vindt plaats op de laatste 3 dagen van het jaar.
-  **Duitsland:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 en op 01.01. De afsteektijden verschillen per gemeente. Verkoop vindt plaats op de laatste 3 dagen van het jaar. Door het jaar heen mag vuurwerk gekocht en afgestoken worden mits er een zogeheten Ausnahmegenehmigung verkregen is bij de lokale gemeente. Een Ausnahmegenehmigung wordt meestal verstrekt voor een bijzondere gelegenheid zoals geboorte, jubileum, huwelijk, etc.
-  **België:** Feestvuurwerk mag het hele jaar door verkocht worden. Voor de aankoop en het ontbranden van knalvuurwerk is echter een vergunning vereist. Vuurwerk mag overal afgestoken worden op 31 december (op enkele lokale uitzonderingen na). Ook door het jaar heen mag vuurwerk afgestoken worden. Hiervoor is echter toestemming nodig van de lokale gemeente. Meestal wordt ook gevraagd om dit zoveel mogelijk op eigen en afgelegen terrein te doen en na inlichting van buurtbewoners.
-  **Oostenrijk:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12. Buiten deze tijd om is het afsteken van vuurwerk ook toegestaan mits er vantevoren toestemming van de gemeente voor gegeven is. Verkoop van vuurwerk is het hele jaar door toegestaan.

Over het beperken van het afsteken van vuurwerk melden de bewindslieden dat de volgende wijzigingen in de vuurwerkregelgeving zijn genoemd om de ervaren overlast van het afsteken van vuurwerk (verder) aan banden te leggen:

1. De optie om het aantal verkoopdagen te beperken en zo het vroegtijdig beschikbaar hebben van vuurwerk te beperken heeft als nadeel dat er logistieke problemen gaan optreden bij de vuurwerkverkooppunten, met als consequentie dat de detaillist veiligheidsvoorschriften niet meer kan naleven. Om die reden wordt deze optie van de hand gewezen.
2. De inzet is om de tijd dat vuurwerk mag worden afgestoken te beperken tot de periode tussen 22.00 uur en 02.00 uur.<sup>91</sup>
3. Tot slot is het denkbaar dat gemeenten plaatsen aanwijzen waar vuurwerk mag worden afgestoken. Buiten die gebieden is het dan niet meer toegestaan om vuurwerk af te steken. Dit bij voorkeur in combinatie met gemeentelijke initiatieven om op bepaalde plekken feesten of manifestaties met professioneel vuurwerk te organiseren.

Na de verruiming van de vuurwerkregelgeving in 2006 is in 2008 het staande vuurwerkbeleid onderbouwd met de uitkomsten van een publieksonderzoek.<sup>92</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat iets meer dan de helft van de Nederlanders tamelijk tot zeer positief staat tegenover het afsteken van vuurwerk met oud en nieuw.<sup>93</sup> Naar het oordeel van de minister moet daarom het afsteken van consumentenvuurwerk niet worden verboden.

<sup>90</sup> Cramer & Ter Horst (2008).

<sup>91</sup> In het definitieve besluit staat niet 22:00 uur, maar 10:00 uur 's morgens.






<sup>92</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012).

<sup>93</sup> Voor meer informatie zie hoofdstuk 4 over de maatschappelijke perceptie en acceptatie van oud en nieuw risico's.



Vuurwerk hoort bij oud en nieuw en zolang het verantwoord wordt gebruikt, beleven veel mensen er plezier aan. Maatregelen om overlast van vuurwerk te beperken moeten daarom vooral worden bezien in de brede aanpak van ongeregelheden tijdens de jaarwisseling.

In de brief van 17 februari 2012, opnieuw naar aanleiding van Kamervragen, herhaalt de minister van Veiligheid en Justitie het standpunt van het kabinet dat het 'van mening is dat de jaarwisseling een feest moet zijn waar mensen, ook door het afsteken van vuurwerk, veel plezier aan beleven. Op dit moment overweeg ik daarom niet een totaalverbod op consumentenvuurwerk in te stellen. Een onderzoek dat in 2008 door TNS/NIPO is uitgevoerd toont een genuanceerd beeld van de houding van de burger ten opzichte van vuurwerk (...) Het onderzoek van onderzoeksbureau No Ties is voor zover ik na kan gaan beperkter van opzet en acht ik daardoor minder representatief. Gelet op de terugkerende discussie heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangegeven een actualisering van dit onderzoek te laten uitvoeren. Gemeenten kunnen geen algeheel verbod op het afsteken van vuurwerk vaststellen omdat deze materie landelijk is geregeld in het Vuurwerkbesluit (m.n. art. 2.3.6). Wel kunnen gemeentebesturen voor hun gemeente plaatsen aanwijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk altijd verboden is (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardentehuizen ed.), mits de grondslag daarvoor in de APV is opgenomen'.

-  **Zwitserland:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 en op de nationale feestdag 01.08. Daarnaast mag er op bepaalde feestdagen (afhankelijk per Kanton) vuurwerk afgestoken worden (zoals Carneval, Funkensonntag). Ook mag een particulier buiten deze tijden vuurwerk afsteken mits ook hier van tevoren een toestemming aangevraagd wordt bij de gemeente. Verkooplijden van vuurwerk verschillen per Kanton variërend van 1 dag tot het hele jaar.
-  **Frankrijk:** Vuurwerk mag alleen afgestoken worden op 31.12 en op de nationale feestdag 14.07. Verkoop vindt met name plaats rond deze dagen, maar mag in principe wel het hele jaar door.
-  **Spanje:** Vuurwerk mag het gehele jaar door verkocht en afgestoken worden. Vuurwerk speelt in tegenstelling tot Nederland een iets minder belangrijke rol tijdens de jaarwisseling, maar een des te grotere rol bij typisch Spaanse feesten (bijvoorbeeld de zomerfeesten en Fallas).
-  **Luxemburg:** Vuurwerk in Luxemburg mag het hele jaar door afgestoken worden mits dit buiten bewoond gebied plaatsvindt. Verkoop is ook het hele jaar toegestaan.
-  **Denemarken:** Vuurwerk mag afgestoken worden in de periode van 31.12 t/m 07.01. Vuurwerk wordt verkocht in de periode van 01.12 t/m 31.12. Lokaal kan afsteken van vuurwerk verboden worden op grond van verhoogd brandgevaar.

De minister voegt hier de overweging aan toe dat een belangrijk aandachtspunt bij een eventueel verbod op de verkoop van consumentenvuurwerk de verwachting is dat een deel van de consumenten naar buitenlands vuurwerk zal uitwijken, waarop nog minder controle kan worden uitgeoefend. Een verbod op vuurwerkverkoop in Duitsland en België is zeker niet te verwachten, dus zullen de echte vuurwerkkliefhebbers hun vuurwerk daar gaan halen en het gewoon thuis afsteken. Dit beperkt de effectiviteit van een nationaal verbod, maar doet deze niet geheel teniet.

#### **De discussie over vuurwerkbeleid in de Verenigde Staten**

Ook in de VS speelt de discussie over het al dan niet toestaan van individueel vuurwerkgebruik. Pragmatische argumenten als de onmogelijkheid een verbod te handhaven en de accijns die op vuurwerk liggen botsen met het principiële argument van sommigen dat legalisatie mogelijk tot meer slachtoffers zal leiden: 'A little-noticed bill approved by the State Legislature in the final days of this year's session would legalize sparklers and similar types of small fireworks

everywhere in the state except in New York City. The state, in turn, would reap what fireworks wholesalers estimate as millions of dollars in sales tax revenue. Mr. Bloomberg [Burgemeester van New York] argued that if sales were allowed in most of the state, city residents would simply travel outside the five boroughs to buy fireworks. “Weakening the ban is irresponsible and could cause injuries to rise,” said Mark Botnick, a mayoral spokesman.<sup>94</sup>

Het toegezegde rapport over de publieke opinie over het afsteken wordt in mei 2012 gepubliceerd met de titel ‘Vuurwerk opnieuw gepeild: veranderingen in het draagvlak en alternatieven voor het afsteken van vuurwerk met Oud en Nieuw (2008-2012)’.<sup>95</sup> De resultaten wijken niet wezenlijk af van het eerdere onderzoek uit 2008.<sup>96</sup> In de brief aan de Tweede Kamer van 12 mei 2012 meldt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu daarop: ‘Uit het rapport valt geen noodzaak af te leiden tot aanpassing van het kabinetsbeleid ter zake, dat laatstelijk is verwoord in de brief van 17 februari 2012 van de minister van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer’.<sup>97 98</sup>

*Eisen aan opslag, het transport en de verkoop van vuurwerk cf. het Vuurwerkbesluit*  
 Consumenten mogen vuurwerk drie of vier<sup>99</sup> dagen voor de jaarwisseling bij verkooppunten kopen die voldoen aan de in het Vuurwerkbesluit gestelde veiligheidseisen. Consumenten mogen maximaal 25 kg vuurwerk per persoon in het bezit hebben. Per woning kan dus een veelvoud hiervan aanwezig zijn, afhankelijk van het aantal personen dat op een woonadres staat ingeschreven. Wanneer meer vuurwerk aanwezig is dan het toegestane hoeveelheid, is in principe sprake van verboden of illegaal consumentenvuurwerk.

Voor bedrijven die vuurwerk aan consumenten leveren, zijn andere voorschriften van toepassing. Met invoering van het nieuwe Vuurwerkbesluit zijn vuurwerkbedrijven met een opslag tot 10.000 kilo slechts verplicht zich bij een gemeente te melden (een zogenaamde melding milieubeheer). In principe kan een gemeente een opslag of verkooppunt alleen weigeren wanneer een bedrijf niet aan de in het Vuurwerkbesluit geformuleerde eisen voldoet.<sup>100</sup> Desalniettemin kunnen gemeenten de APV of het bestemmingsplan als instrument inzetten om het aantal verkooppunten te beperken of helemaal onmogelijk te maken.<sup>101</sup> Het is daarom niet ongebruikelijk dat bedrijven alsnog een omgevingsvergunning aan moeten vragen om bijvoorbeeld een vuurwerkopslag te bouwen.

Consumenten kopen echter vuurwerk niet uitsluitend via de officiële verkooppunten in de gemeenten. Er is sprake van een omvangrijke illegale handel (transport en verkoop). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de hoeveelheden die daar in omgaan.

---

<sup>94</sup> Kaplan (2011).

<sup>95</sup> TNS NIPO (2012).

<sup>96</sup> Voor meer informatie zie hoofdstuk 4 over de maatschappelijke perceptie en acceptatie van oud en nieuw risico's.

<sup>97</sup> TK 33 000 XII, nr. 140.

<sup>98</sup> TK 33 000 VI, nr. 88.

<sup>99</sup> Als één dag op zondag valt.

<sup>100</sup> Besluit van 15 maart 2012, houdende wijziging van het Vuurwerkbesluit en enkele andere algemene maatregelen van bestuur (verbetering uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Vuurwerkbesluit).

<sup>101</sup> Zie voor voorbeelden: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/special-kids/nieuws/nieuw-handreiking/@122715/aantal-vuurwerk/>.

| Jaar: | Import in kg.<br>(totaal) | Omzet in euro<br>voor consumenten | In beslag genomen in kg |
|-------|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| 2004  | 12.865.700                |                                   |                         |
| 2005  | 15.275.500                |                                   |                         |
| 2006  | 16.044.000                |                                   |                         |
| 2007  | 17.616.700                |                                   | 079.201                 |
| 2008  | 17.313.300                | 70 miljoen                        | 154.217                 |
| 2009  | -                         | 68 miljoen                        | 241.440                 |
| 2010  | -                         | 65 miljoen                        | 093.182                 |
| 2011  | -                         | 66 miljoen                        | 098.853                 |

- van het geïmporteerde vuurwerk is 500.000 kg professioneel vuurwerk
- van het geïmporteerde vuurwerk is naar schatting 1 à 2 miljoen kilo verboden consumenten vuurwerk. Dit levert een omzet op van € 5 tot 10 miljoen. (1 miljoen kilo consumentenvuurwerk is ongeveer € 4,6 miljoen omzet)
- de daling in de omzet van consumentenvuurwerk is het gevolg van de recessie

**Tabel: overzicht hoeveelheden vuurwerk<sup>102</sup>**

Buiten provincies en gemeenten houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (L&T) toezicht op de 'hele vuurwerkketen', waarmee het 'maken, bewerken, vervoer, opslag, handel en afsteken door consumenten en bedrijven' wordt bedoeld.<sup>103</sup> De Inspectie L&T heeft een Vliegende brigade vuurwerk die onder andere productveiligheidsonderzoeken uitvoert, meldingen controleert en opsporingsdiensten ondersteunt. De Vliegende brigade werkt samen met de Douane, de KLPD, de FIOD en de IOD, provincies en gemeenten. De Inspectie L&T inspecteert steekproefsgewijs het vervoer van vuurwerk, dat vooraf moet zijn aangemeld bij het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP).

#### *Het beheersen van het afsteken van vuurwerk*

Het afsteken van vuurwerk is in Nederland zonder vergunning verboden. Er zijn echter uitzonderingen gemaakt voor het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (van 31 december 10:00 uur tot 1 januari 02:00) en professioneel (theater) vuurwerk door vergunninghouders tijdens onder andere evenementen en theatershows. De rijksoverheid, provincies en gemeenten hebben allen verschillende instrumenten en mogelijkheden om het afsteken van vuurwerk te controleren en te beheersen.

#### **Tien uur 's morgens of tien uur 's avonds?**

Sinds het Vuurwerkbesluit uit 2002 is het afsteken van vuurwerk toegestaan vanaf tien uur 's morgens. De regering heeft in 2008 voorgesteld om de afsteektijd naar tien uur 's avonds te verhogen. De regering heeft de toen bestaande Commissie overlast jaarwisseling hierover advies gevraagd *uitgaande van de basisaanname* dat een dergelijke wijziging ook gehandhaafd moet worden.<sup>104</sup> De commissie, politie en Openbaar Ministerie hebben aangegeven dat de hiervoor noodzakelijke capaciteit ten koste zal komen voor de meer noodzakelijke capaciteit voor 'de bestrijding van andere ongeregelheden'. De regering heeft daarop haar voorstel ingetrokken.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> VROM-Inspectie (2009); Openbaar Ministerie (2012).

<sup>103</sup> Rijksoverheid (2012).

<sup>104</sup> TK 31 200 XI, nr. 135.

<sup>105</sup> Ter Horst (2008).

Voor het afsteken van vuurwerk maakt het Vuurwerkbesluit een onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. Professioneel vuurwerk bestaat uit twee categorieën: theatervuurwerk en evenementenvuurwerk. Om professioneel vuurwerk af te mogen steken is een zogenaamde toepassingsvergunning van de Minister van Infrastructuur en Milieu noodzakelijk.<sup>106</sup> Om voor een toepassingsvergunning in aanmerking te komen heeft een vuurwerkdeskundige onder andere een certificaat van vakbekwaamheid en een aansprakelijkheidsverzekering nodig. Een deskundige is per evenement verplicht een ontbrandingstoestemming bij de provincie waar het evenement wordt gehouden aan te vragen (voor kleine hoeveelheden vuurwerk is er een meldingstoestemming of ontbrandingsmelding). In een ontbrandingstoestemming stelt de provincie 'eisen aan blusmiddelen, veiligheidsafstanden, verpakkingen, vervoer en 'weigeraars' (vuurwerk dat niet is afgegaan)'. Voor de opslag van professioneel vuurwerk moet altijd een vergunning worden aangevraagd bij de provincie.

- Zweden:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 en op 01.05. In centrale steden is afsteken alleen toegestaan in parken. Knalvuurwerk is in heel Zweden verboden. Vuurwerk mag het hele jaar verkocht worden.
- Noorwegen:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 vanaf 18:00 tot 03:00 op 01.01. Knalvuurwerk en vuurpijlen zijn verboden. Vuurwerk mag rond Oud en Nieuw verkocht worden, winkeliers moeten een speciaal examen afleggen om te kunnen verkopen. Vooral vuurpijlen zijn erg geliefd in Noorwegen. Een toenemend aantal vuurwerkslachtoffers heeft ook in Noorwegen al tot felle discussies geleid. Vooral bij jongeren was er een traditie om vuurpijlen op elkaar af te schieten. (vaak in combinatie met alcoholgebruik). Hierdoor is sinds kort een verbod op vuurpijlen van kracht.
- Finland:** Vuurwerk mag afgestoken worden op 31.12 vanaf 18:00 tot 06:00 op 01.01. De verkoop mag alleen in de week voor Oud en Nieuw plaatsvinden. Minimale leeftijd om te kopen is 18 jaar.
- Tsjechië:** Vuurwerk is erg populair in Tsjechië. In elk geval rond Oud en Nieuw wordt er veel afgestoken. Ook de rest van het jaar mag vuurwerk afgestoken worden. Uitzonderingen zijn rond speciale gebieden als ziekenhuizen. In de hoofdstad Praag mag door het jaar heen vuurwerk alleen op speciaal toegewezen plaatsen afgestoken worden. Verkoop is het hele jaar toegestaan.

Provincies kunnen wanneer ze bij de opslag of het afsteken van vuurwerk misstanden constateren vuurwerk in beslag nemen, proces verbaal opmaken, vuurwerkevenementen afgelasten of een vergunning intrekken.

### *Vuurwerkveiligheid*

De veiligheid van vuurwerk is niet alleen afhankelijk van het productieproces, maar ook van de manier van afsteken en de zwaarte van het afgestoken vuurwerk. Verboden en illegaal vuurwerk wordt vaak geassocieerd met onveilig vuurwerk. Dat hoeft niet zo te zijn. De woorden verboden en illegaal verwijzen in eerste instantie alleen maar naar het gegeven of men over de vereiste vergunningen beschikt om het vuurwerk op te slaan of af te steken. Verboden of illegaal vuurwerk kan dus wel degelijk veilig zijn. Het is veilig wanneer het aan de vuurwerkvoorschriften voldoet en als zodanig wordt gebruikt. Het kan echter onveilig worden wanneer het ondeskundig of niet volgens de voorschriften wordt gebruikt. Hetzelfde geldt voor consumentenvuurwerk. Consumenten- en professioneel vuurwerk dat niet aan de voorschriften voldoet, moet in alle opzichten als onveilig worden gekwalificeerd. Onder deze laatste categorie valt het (zware) vuurwerk

<sup>106</sup> Gezien het onderwerp van deze notitie gaan wij hier niet uitgebreid in op de voorwaarden waar deskundigen aan moeten voldoen om professioneel vuurwerk af te mogen steken. De volledige lijst voorwaarden is hier terug te vinden:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/professioneel-vuurwerk>.

dat door consumenten zelf is samengesteld en zeker moet worden gekwalificeerd als verboden en illegaal vuurwerk.

Vanwege de essentiële verschillen tussen toegestaan en verboden vuurwerk bespreken wij die hier daarom apart.

#### **Schematische overzicht veiligheid van vuurwerk**

Het is de combinatie van omstandigheden die maakt of een situatie van vuurwerkgebruik veilig en legaal is. We kunnen de volgende omstandigheden onderscheiden:

A = Toepassing volgens de voorschriften

B = Toepassing niet volgens de voorschriften

C = Hoeveelheid volgens de voorschriften (inclusief uitvoering en vereiste toestemming)

D = Hoeveelheid niet volgens de voorschriften (inclusief uitvoering en vereiste toestemming)

Dit leidt tot de volgende classificatie van situaties:

A + C = niet verboden en veilig

A + D = verboden en onveilig

B + C = verboden en onveilig

B + D = verboden en onveilig

#### *Toegestaan vuurwerk*

In Nederland moet het bezit en het afsteken van (consumenten en professioneel) vuurwerk voldoen aan de eisen die in het Vuurwerkbesluit zijn geformuleerd. Deze eisen zijn onder andere geïntroduceerd om de veiligheid van vuurwerk te waarborgen. Vuurwerk is mede door de introductie van deze eisen een stuk veiliger geworden. Hoewel er geen Nederlandse cijfers over het aantal vuurwerkslachtoffers in relatie tot de vuurwerkveiligheid bekend zijn, hebben Amerikaanse onderzoekers geconstateerd dat in de V.S. sinds 1976 de vuurwerkconsumptie vertienvoudigd is terwijl het aantal slachtoffers in die periode gelijk bleef.<sup>107</sup> Veiligheidseisen zorgen dus duidelijk voor een reductie van het aantal slachtoffers. Ondeskundig of onverantwoord afsteken van vuurwerk blijft niettemin gevaarlijk.

In Nederland controleert de Inspectie L&T de import van vuurwerk. Ondanks toezicht en strenge eisen constateerde de Inspectie de afgelopen tien jaar dat gemiddeld een kwart van het geteste vuurwerk 'ondeugdelijk' is, wat onder meer betekent dat vuurwerk omvalt tijdens het ontbranden, niet hoog genoeg explodeert, een te korte lontvertraging heeft of teveel kruit bevat.<sup>108</sup> De Inspectie L&T controleert niet al het vuurwerk dat naar Nederland wordt geëxporteerd. Als we de cijfers van de inspectie doortrekken naar de totale vuurwerkconsumptie, dan kan geconcludeerd worden dat een kwart van het vuurwerk ondeugdelijk is. Consumenten die legaal vuurwerk kopen en dat op de juiste manier afsteken zullen dus nog steeds geconfronteerd worden met vuurwerk dat ondeugdelijk is en daardoor bijvoorbeeld te vroeg af kan gaan. Hiernaast bestaat altijd de mogelijkheid dat vuurwerk (per ongeluk) op een verkeerde manier wordt afgestoken, met eveneens voorspelbare negatieve gevolgen.

<sup>107</sup> Wisse *et al* (2010).

<sup>108</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (2011).

### *Verboden vuurwerk*

Er zijn twee soorten verboden vuurwerk:

- De eerste categorie is legaal vuurwerk dat is omgebouwd tot een verboden combinatie van vuurwerk, zoals dat bij vuurwerkbommen het geval kan zijn. Het is voor consumenten niet moeilijk om met wat knutselwerk vuurwerkbommen te maken. Dit is per definitie onveilig en verboden vuurwerk.
- De tweede categorie is vuurwerk dat in bepaalde omstandigheden onder voorwaarden als toegestaan vuurwerk beschouwd kan worden. Denk bijvoorbeeld aan theater- of spektakelvuurwerk dat normaliter door professionals wordt afgestoken. De veiligheid hiervan moet worden gewaarborgd door de vergunning die verleend is aan de professional die het mag bezitten en afsteken.

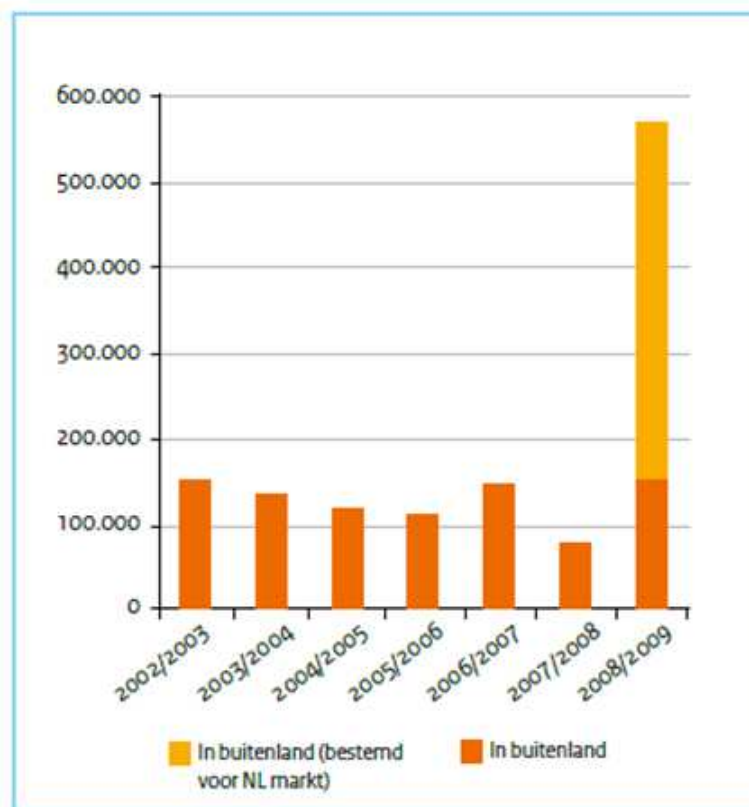
Voor beide vuurwerktypes geldt dat het voor Nederlandse opsporings- en toezichtinstanties moeilijk is om tijdens het productieproces in te grijpen. Vuurwerkproductie vindt hoofdzakelijk in het buitenland plaats (China is een bekende producent, maar er staan ook vuurwerkfabrieken in Duitsland, Spanje en Oost-Europa). De 3000 mensen die in de Nederlandse vuurwerkbranche werken doen dat dan ook vrijwel uitsluitend in een distribuerende capaciteit blijkt uit onze interviews. Veel van het vuurwerk wordt legaal geproduceerd en distributiekkanalen veranderen ieder jaar.

De Nederlandse autoriteiten onderscheppen ongeveer een tiende van het verboden vuurwerk dat Nederlanders jaarlijks importeren zo blijkt uit gegevens van de Inspectie Leefomgeving en Transport.<sup>109</sup> Er wordt geschat dat de hoeveelheid illegaal vuurwerk jaarlijks groeit: de hoeveelheid vuurwerk die jaarlijks in Nederland wordt geïmporteerd, is gestegen van ruim 12 miljoen kg in 2004 tot ruim 17 miljoen kg in 2008. Circa 0,5 miljoen kilo hiervan is professioneel vuurwerk, en naar schatting 1 á 2 miljoen kilo hiervan is verboden consumentenvuurwerk.

---

<sup>109</sup> VROM-inspectie (2009).





**Grafiek: In beslag genomen vuurwerk<sup>110</sup>**

Volgens TNO kan een groot deel van de hinder, overlast en schade door vuurwerk niet worden veroorzaakt door goedgekeurd consumentenvuurwerk.<sup>111</sup> Hoewel het moeilijk 'hard' is aan te tonen, stelt deze respondent met zekerheid dat de luide knallen en ernstige materiële schade het gevolg zijn van de toepassing van vuurwerk dat valt in de categorie professioneel vuurwerk. Hiervoor is een vergunning vereist. Zonder vergunning is bij het afsteken hiervan sprake van illegaal vuurwerk.

#### 4.4 Samenvatting

Uit het overzicht van de wet- en regelgeving voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de beschikbaarheid van vuurwerk in Nederland blijkt dat de nodige bevoegdheden bestaan om de jaarwisseling in goede banen te leiden. De Gemeentewet, de Politiewet en de Wet veiligheidsregio's geven de wettelijke taken en bevoegdheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De verdere uitwerking vindt plaats in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Deze verordening biedt de gemeenten de mogelijkheid om in haar toestemmingenbeleid door middel van tijdelijke vergunningen of maatregelen maatwerk te leveren bovenop de algemene bepalingen die reeds in deze verordening zijn opgenomen. In de loop van de jaren zijn de modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geamendeerd met de artikelen die speciaal gericht zijn op de handhaving van openbare

<sup>110</sup> VROM-inspectie (2009).

<sup>111</sup> Interview Rutger Webb (TNO).



---

orde en veiligheid bij tijdelijke evenementen en de jaarwisseling. De meeste gemeenten hebben deze aanbevelingen in de plaatselijke verordeningen overgenomen.

De wet- en regelgeving voor vuurwerk is een nationale aangelegenheid en ligt niet op het niveau van de gemeenten. Uit de ontwikkelingen van het Vuurwerkbesluit is vanaf 2002 af te leiden dat de Nederlandse regering het standpunt huldigt dat de traditie van het afsteken van vuurwerk door particulieren tijdens de jaarwisseling in stand moet blijven. Het Vuurwerkbesluit is hiervoor in 2006 en 2012 aangepast en verruimd om de verkoop veiliger te maken (via meer verkoopdagen voor de jaarwisseling), de overlast te spreiden (via een langere afsteekperiode) en om het gebruik van illegaal vuurwerk te voorkomen. Het Vuurwerkbesluit maakt expliciet wat wel en niet is toegestaan, voor welke zaken een vergunning aanwezig moet zijn en wat onder veilig en niet veilig vuurwerk wordt verstaan. Het toezicht, de handhaving en de opsporing van strafbare feiten is op deze uitgangspunten gericht.

## Hoofdstuk 5

### De inzet van de overheid voor en tijdens de jaarwisseling

#### 5.1 Inleiding

De overheid is intensief betrokken bij alle zaken die voor, tijdens en na de jaarwisseling aan de orde zijn. In hoofdstuk 4 is behandeld welke wettelijke regelingen en instrumenten op de jaarwisseling van toepassing zijn. In dat hoofdstuk is beschreven wat vanuit de optiek van de regelgeving wel en niet is toegestaan en hoe de betrokken partners met deze aspecten omgaan. Meer in het bijzonder is in hoofdstuk 2 ingegaan op de thema's die in de sociale en maatschappelijke beleving zorgen voor hinder, overlast, schade en andere problemen, waarna in hoofdstuk 3 naar de perceptie van burgers en de rol van media en belangengroepen is gekeken. Dit hoofdstuk besteedt met name aandacht aan de wijze waarop de overheid als maatschappelijke partner bij deze activiteiten is betrokken. De gemeentelijke overheid en meer in het bijzonder de burgemeester is ook belast met de zorg voor de hulpverlening en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Voor deze taken beschikt de overheid over de politie, de brandweer en de gezondheidsdiensten, die namens het bevoegd gezag daadwerkelijk uitvoering aan deze taken geven. Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen die de laatste jaren op het terrein van enerzijds de spoedeisende hulpverlening en anderzijds van de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij de jaarwisselingen hebben plaatsgevonden. Inhakend op deze ontwikkelingen wordt aandacht besteed aan de voorbereidingen voorafgaand aan oud en nieuw en de factoren die van invloed zijn op het bestuurlijke beleid, de communicatie van de burgemeester en het operationele optreden van de overheidsdiensten tijdens de jaarwisseling.

#### 5.2 Ontwikkelingen in de tijd: de overheid moet op- en aantreden

Het beleid en de communicatie over het optreden van de overheid voor en tijdens de jaarwisseling heeft in de loop van de tijd kenmerkende ontwikkelingen en veranderingen doorgemaakt.

Voor de eeuwwisseling waren er geen landelijke afspraken. Het beleid voor de jaarwisseling had vooral een gemeentelijk karakter en werd mede bepaald door plaatselijke gebruiken en omstandigheden. De organisatie en inzet van de hulpverleningsdiensten is vanaf de jaren negentig wel steeds sterker geregionaliseerd. In feite werd decennia lang gewerkt met een vorm van gedoogbeleid met incidenteel een repressieve aanpak bij excessen op bepaalde locaties, zo blijkt onder andere uit interviews met onze respondenten.

De vuurwerkcramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2001) en de discussie over de regelgeving over deze onderwerpen hebben na de eeuwwisseling een maatschappelijke discussie geactiveerd over de wijze waarop de overheid regelgeving toepast en toezicht en handhaving organiseert. Meer en meer wordt daarbij zichtbaar dat de samenleving minder tolerant staat tegenover vormen van gedoogbeleid, nalatigheid en het accepteren van hinder, schade en overlast die worden veroorzaakt door vuurwerk en vreugdevuren.<sup>112</sup> De overheid wordt steeds nadrukkelijker aangesproken op het niet

<sup>112</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2011).

handhaven van de wet- en regelgeving. De overheid moet op- en aantreden tegen overtreding van de regels. Ook tijdens de jaarwisseling. Tegelijk is zichtbaar dat in landelijke overzichten steeds meer aandacht wordt gevraagd voor een gereciperde toename van ongewenst gedrag, agressie en geweld, schade door vernielingen, brandstichtingen, en andere vormen van criminaliteit.<sup>113</sup>

### 5.3 Het keerpunt: tot hier en niet verder

In 2006 bereikt de discussie over het optreden van de overheid *tijdens* de jaarwisseling nadrukkelijk het landelijke niveau. Dit is tenminste mede het gevolg van professionele agendering van vanuit de politieorganisatie. Zo publiceert de Politieacademie als ondersteuning van de discussie in 2007 een studie met de titel: 'Hoezo rustig!? Een onderzoek naar de jaarwisseling in Nederland',<sup>114 115</sup> In reactie hierop wordt er nu vrijwel jaarlijks een Algemeen Overleg aan gewijd.

#### **Van meebewegen naar tegenwicht bieden?**

De publieke stellingname van de rijksoverheid in de periode na 2006 contrasteert met het geruisloos meebewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen in de periode daarvoor. Zo immers in 2002 de verkoopperiode van vuurwerk vastgesteld op drie dagen en mocht op 31 december vanaf 10:00 uur 's morgens vuurwerk worden afgestoken.<sup>116</sup> In het gewijzigde Vuurwerkbesluit van 2006 wordt nog, zoals in van de interventiestrategie verboden consumentenvuurwerk beschreven omdat dit door het publiek gewenst wordt, zwaarder (knaal)vuurwerk toegestaan.<sup>117</sup>

De minister van BZK stelt in reactie na de jaarwisseling 2007-2008 de Commissie Overlast Jaarwisseling in. Onder de titel 'Een prettige jaarwisseling' rapporteert de commissie in december 2008 haar bevindingen en aanbevelingen.<sup>118</sup> In de eindrapportage schrijft de commissie: 'Ondanks de ernst van de problematiek en de noodzaak voor een krachtig lokaal en regionaal optreden is het de commissie niet gebleken dat het huidige wettelijke instrumentarium moet worden uitgebreid. Ook blijkt uit de analyse niet de noodzaak voor een nationale, rijksbrede aanpak. De centrale overheid heeft echter op diverse terreinen wel een stimulerende of ondersteunende rol'.<sup>119</sup>

Aanvullend formuleert de commissie negen aanbevelingen met een beperkt wetenschappelijke onderbouwing. Het gaat om de volgende punten:

1. Beschouw de jaarwisseling als een grootschalig evenement met ernstige risico's voor de openbare orde

<sup>113</sup> Zie het landelijk beeld dat de dienst IPOL sinds de jaarwisseling van 2008-2009 publiceert.

<sup>114</sup> Adang & Van der Torre (2007).

<sup>115</sup> Zie ook de nieuwstoespraak van korpschef Hein van Zwam (Gelderland-Zuid) in 2007. De korpschef ergerde zich aan 'het beeld van de rustige jaarwisseling, terwijl de agenten op straat het zwaar te verduren hadden en er ook onder hen gewonden zijn gevallen' (In Adang & Van der Torre (2007) staat meer informatie over de toespraak en het debat in de media dat er op volgde).

<sup>116</sup> Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (Vuurwerkbesluit).

<sup>117</sup> Atsma (2011).

<sup>118</sup> Commissie overlast jaarwisseling (2008).

<sup>119</sup> Commissie overlast jaarwisseling (2008).

2. Breng de 'hot spots' en 'hot shots' in beeld
3. Haal de dader uit de anonimiteit
4. Begin tijdig met de voorbereidingen en werk cyclisch
5. De aanpak is lokaal maatwerk, maar stem regionaal af
6. Geen geweld en agressie tegen hulpverleners!
7. Registreer de informatie eenduidig ten behoeve van analyse en evaluatie
8. Zet in op een cultuurverandering tijdens de jaarwisseling
9. Vergroot de handhavingsinspanningen op vuurwerkoverlast

De commissie concludeert dat de jaarwisseling gepaard gaat met vuurwerk, feesten en drankgebruik. Dat moet vooral zo blijven. Maar wat volgens de commissie moet zijn afgelopen, is de sfeer in veel steden en dorpen, of in delen daarvan, van extreme overlast, het vandalisme, geweld en agressie tegen 'handhavers en hulpverleners'. 'We hebben dat te lang 'gewoon' gevonden. De cultuur dat een bepaalde mate van overlast, agressie en geweld nu eenmaal bij oud en nieuw hoort, moet worden doorbroken. Dit vraagt om een culturomslag, die de overheid niet kan opleggen, maar wel kan stimuleren.'<sup>120</sup> De commissie geeft aan dat deze cultuurverandering een meerjarige inspanning vergt van de landelijke en de lokale overheid. De commissie vindt dat de burgemeester de aangewezen partij is voor het formuleren van een integrale aanpak voor alle betrokken partners. Het advies is om te komen tot een gezamenlijk mediabeleid waarin een duidelijke boodschap aan de lokale bevolking wordt meegegeven. De commissie is samenvattend een voorstander van een aantredende overheid die de verantwoordelijkheid voor een rustige jaarwisseling meer naar zich toetrekt.

Na de publicatie van de rapportage van de commissie is het op landelijk niveau relatief stil gebleven op het gebied van het ontwikkelen van aanvullend beleid om de situatie tijdens de jaarwisseling structureel beter te kunnen beheersen. Incidenteel worden er voorstellen gedaan om uitwassen beter te beheersen, denk aan het gebruik van (super)snelrecht.

#### 5.4 Inzet overheid lokaal sterk toegenomen

Op lokaal niveau is er daarentegen wel veel gedaan met de aanbevelingen van de commissie Overlast Jaarwisseling. De landelijke uitwisseling van ervaringen over de aanpak van de jaarwisseling leidde daar tot een intensivering van de maatregelen die in de preparatiefase worden getroffen. Bestuur, ambtelijke diensten en maatschappelijke groeperingen werken integraal samen aan de voorbereiding van de activiteiten die tijdens de jaarwisseling plaatsvinden.

In de grote gemeenten begint de voorbereiding al in de zomer. Uit de evaluaties en onze interviews blijkt dat voor veel gemeenten deze aanpak succesvol is en wordt uitgebreid. Meerdere gemeenten werken met een draaiboek<sup>121</sup>, dat ieder jaar verder wordt uitgebreid en aangescherpt. In de aanpak van de gemeenten zijn de historisch gegroeide verschillen zichtbaar. Grote gemeenten als de G4 hebben daarin met andere problematiek te maken dan gemeenten elders in het land. Duidelijk is dat dezelfde maatregelen niet in alle gemeenten hetzelfde effect (kunnen) hebben.

<sup>120</sup> Commissie overlast jaarwisseling (2008).

<sup>121</sup> Een voorbeeld van de gemeente Rotterdam kan hier gedownload worden: [http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/overlast-jaarwisseling/rotterdam\\_toolkit\\_jaarwisseling\\_2009-2010.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/overlast-jaarwisseling/rotterdam_toolkit_jaarwisseling_2009-2010.pdf).

### **Perspectief van gemeenten**

Vanuit de voor dit onderzoek geïnterviewde gemeenten klinkt de wens om de voorbereiding en uitvoering van de inzet van de hulpdiensten per gebied, gemeente of stadsdeel te organiseren. Maatwerk is wat hun betreft geboden. Een bepaalde aanpak van de overheid kan in één plaats wel werken en in een andere plaats totaal niet. Ook de maatschappelijke betrokkenheid van de buurten en bewoners is verschillend. Er zijn gebieden waar goede afspraken tussen enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur en/of de hulpverleningsdiensten zijn te maken. Het tegenovergestelde is ook aan de orde: de ontmoeting tussen overheid en buurten kan uitmonden in een jaarlijkse confrontatie, waarbij de kenmerken van feestelijke jaarwisseling ver te zoeken zijn.

Ook internationaal kiezen gemeenten soms een eigen koers. In Parijs is er bijvoorbeeld vooraf afgesproken en bekend gemaakt dat er geen overzichten meer worden gepubliceerd over het aantal autobranden en de locatie ervan.

### **Jaarwisseling in Frankrijk**

'Par ailleurs, M. Guéant avait recommandé cette semaine par une circulaire de restreindre la vente d'essence au détail pour limiter le nombre d'incendies volontaires de voitures. Comme l'avait décidé l'an dernier son prédécesseur Brice Hortefeux, aucun bilan sur les voitures brûlées ne sera publié. "Nous ne sommes pas dans une course à la statistique et je ne crois pas qu'il soit utile d'encourager ces méfaits", a fait valoir le ministre.'<sup>122</sup>

Ondanks het enthousiasme van gemeenten over de eigen lokale inzet blijft het voor hen lastig de openbare orde en veiligheid te garanderen. Ieder jaar blijken de hulpverleningsdiensten namelijk overbelast en kunnen bijvoorbeeld politieagenten en brandweerlieden niet op iedere melding (tijdig) reageren. In veel gevallen wordt er zelfs in de meldkamer bepaald op welke meldingen er wordt gereageerd. Tijdens de nieuwjaarsnacht zijn er zoveel kleine incidenten (brandjes, openbare dronkenschap, etc.) dat zelfs met een meer gestroomlijnde inzet de overheid nooit overal zal kunnen op- en aantreden. De voor dit onderzoek geïnterviewde ambtenaren melden dan ook allemaal dat overbelasting van de hulpverleningscapaciteit voor hen een groot probleem is.

In reactie op deze overbelasting wordt in een aantal grote steden geëxperimenteerd met een andere aanpak tijdens de jaarwisseling. Enerzijds wordt dit gekenmerkt door een slimmere inzet van bijvoorbeeld politie en brandweer, maar anderzijds signaleren wij dat overheden de verantwoordelijkheid weer terug bij de burger leggen.

Door de historische ontwikkeling van de nieuwjaarstraditie is deze aanpak niet overal mogelijk en hanteren de diensten de draaiboeken die voor deze locaties in de loop der tijd zijn ontwikkeld. Voor alle gemeenten geldt wel dat een extra beroep wordt gedaan op de inzet van zelfredzaamheid en hulp door de directe omgeving. Het is immers niet voor alle situaties noodzakelijk dat er met hoge prioriteit professionele hulp van een specifieke dienst moet worden geleverd.

<sup>122</sup> L'Express (2012).

In Utrecht bijvoorbeeld is met de brandweer afgesproken dat de politie zelfstandig kleine branden kan blussen, zodat de capaciteit van de brandweer beschikbaar blijft voor hogere prioriteiten. Andersom wordt de politiecapaciteit ontzien door de afspraak dat de brandweer niet per definitie onder politiebegeleiding optreedt bij het bestrijden van buitenbranden. Wanneer er om deze assistentie wordt gevraagd, komt de politie met prioriteit ter plaatse. Meerdere gemeenten werken met gecombineerde observatieteams van brandweer en politie. Deze teams beoordelen eerst ter plaatse de urgentie van de melding voordat er inzet van politie en of brandweer plaatsvindt. Deze observatieteams hanteren niet dezelfde prioriteiten, die iedere dag aan de orde zijn. Voor zover er geen sprake is van schade, hinder of ernstige overlast vertrouwt men erop dat de omgeving er zelf zorg voor draagt dat de brand en situatie onder controle blijven.

Amsterdam hanteert hiervoor een andere oplossing. Zij positioneren op bepaalde vaste locaties teams van politie- en brandweermedewerkers, die permanent toezicht houden. Deze teams zijn aanspreekbaar bij problemen en nemen zelf actie om de situatie te kunnen beheersen of om snel assistentie bij de meldkamer te vragen. In verband met de veelvuldige inzet van de ambulancediensten voor allerlei soorten letsels, overweegt de gemeente Amsterdam om deze teams op locatie uit te breiden met een verpleegkundige of EHBO'er. Het concept van deze hulpteams wordt ook toegepast bij de meer grootschalige bijeenkomsten en evenementen en wordt in de vergunning voorgeschreven. Deze multidisciplinair inzetbare teams zijn in feite een vooruitgeschoven eenheid voor de hulp die anders met voertuigen (en met spoed) van politie, brandweer en ambulancedienst van elders ter plaatse moet komen.

Een dreigende overbelasting van de hulpverleningsdiensten is de grootste zorg van de burgemeesters en directies van deze organisaties. Volgens hen moet daarom de maatschappelijke betrokkenheid van de burgers bij de eerste hulp tijdens de jaarwisseling worden vergroot. De capaciteit van professionele hulpverleners moet beschikbaar blijven voor de inzet bij levensbedreigende situaties of incidenten met de hoogste prioriteit.

## 5.6 Samenvatting

In de loop van de tijd is de wijze waarop de overheid voor en tijdens de jaarwisseling heeft opgetreden, sterk gewijzigd.

Er is een tijd geweest dat er vooraf vrijwel geen afspraken werden gemaakt. De organisatie van de jaarwisseling had vooral een ad-hoc karakter en werd mede bepaald door plaatselijke gebruiken en omstandigheden. Uit die tijd stamt wellicht de (geaccepteerde) beleving dat in het verleden tijdens de jaarwisseling meer door de overheid werd getolereerd.

Vanaf 2000 is zichtbaar dat de samenleving minder tolerant staat tegenover vormen van gedoogbeleid, nalatigheid en het accepteren van hinder, schade en overlast tijdens de jaarwisseling. De overheid moet als reactie daarop steeds meer op- en aantreden. Een kenmerkende en misschien wel ultieme uiting van deze opvatting is de rapportage van de commissie Overlast Jaarwisseling uit 2008 die de overheid aanspreekt op een te bewerkstelligen cultuurverandering in de maatschappij.

Het resultaat is in ieder geval dat de inspanning die vooral de gemeentelijke overheid

levert om de jaarwisseling in goede banen te leiden de afgelopen periode sterk is toegenomen.



## Hoofdstuk 6

### Een verkenning van oplossingsrichtingen

#### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de verschillende oplossingsrichtingen van problemen die wij in de loop van dit onderzoek zijn tegenkomen. Wij maken daarbij een onderscheid tussen zogenoemde eerst- en tweede orde oplossingen. ‘Eerste orde’ oplossingen zijn oplossingen voor problemen zonder dat het systeem waarbinnen de problemen zich afspeelen wezenlijk veranderd wordt. Bij ‘tweede orde’ oplossingen wordt juist het systeem op cruciale plekken veranderd.

Bij de bespreking van de oplossingsrichtingen wordt uitgegaan van de Crisislab-principes van redelijk risicobeleid. Deze principes zijn geformuleerd naar aanleiding van onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het rijksprogramma Risico’s en verantwoordelijkheden.<sup>123</sup>

- Ga uit van de mogelijkheid om vrijwillig extra risico te lopen: extra eigen verantwoordelijk volgt daaruit
- De overheid voert aanvullend proportioneel veiligheidsbeleid ten behoeve van het algemeen belang.
- Veiligheidsbeleid wordt gebaseerd op vertrouwen in de maatschappij.
- Het besluiten over concrete veiligheidsmaatregelen is ook een bestuurlijke afweging, niet alleen een technische zaak: er spelen meerdere belangen
- Veiligheidsbeleid kan nooit ongevallen uitsluiten: communiceer dat proactief.

Het doel van de principes is om disproportioneel veiligheidsbeleid te voorkomen. Wanneer beleid aan de hand van deze principes wordt geformuleerd dan wordt duidelijk dat er altijd een onderbouwde belangenafweging zal plaats moeten vinden om tot rationeel en redelijk beleid te komen. In dit hoofdstuk proberen wij waar mogelijk deze afweging in kaart te brengen en geven op basis daarvan per oplossing aan in hoeverre deze haalbaar is of niet.

#### 6.2 Eerste orde oplossingen

- ***Waarschuw voor de gevaren van vuurwerk.***

Een veelgehoorde oplossing voor de risico’s die volgen uit het afsteken van vuurwerk is het waarschuwen (van jongeren) voor het afsteken van vuurwerk en/of hen te informeren over goed vuurwerkgebruik. Voorbeelden hiervan zijn al in de praktijk toegepast in de vorm van Postbus 51 spotjes (‘je bent een rund als je met vuurwerk stunt’) of (in het buitenland) door waarschuwingen te plaatsen op verpakkingsmateriaal. Ook worden er dit jaar voor het eerst in Rotterdam veiligheidsbrillen aan jongeren uitgedeeld om hen te beschermen tegen vuurwerk.

<sup>123</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012).

Uit Amerikaans onderzoek blijkt echter dat de doelgroep zich ongevoelig toont voor de boodschap van de spotjes en andere waarschuwingen.<sup>124</sup> De grootste groep vuurwerkslachtoffers en probleemveroorzakers is namelijk tussen de 10 en de 19 jaar. Van deze groep mag volgens de onderzoekers niet verwacht worden dat ze waarschuwingen op verpakkingsmateriaal lezen of zich daar genoeg van aantrekken. In sommige situaties kan voorlichtingsmateriaal zelfs contraproductief werken door jongeren juist op het spoor van knutselen met vuurwerk te zetten.

Wij concluderen daarom dat deze oplossing hoogstwaarschijnlijk ook in Nederland niet tot verstandiger gebruik van vuurwerk en een reductie van het aantal vuurwerkslachtoffers zal leiden.

- ***Organiseer centraal afsteken van vuurwerk (en andere evenementen)***

In veel landen en in sommige Nederlandse steden is het al jaren gebruikelijk om op een centrale locatie het nieuwe jaar in te luiden: denk aan Sydney, New York, maar ook aan Rotterdam met het vuurwerk bij de Erasmusbrug. Dit soort evenementen trekken tien- tot honderdduizenden bezoekers. Over het algemeen verlopen dit soort feesten gemoedelijk.

Als suggestie wordt daarom regelmatig geopperd om (al dan niet in combinatie met een vuurwerkverbod) ook in Nederland méér evenementen en vuurwerkshows te organiseren. Er zijn echter redenen om te betwijfelen dat dit soort feesten tot minder overlast en slachtoffers van vuurwerk leiden en andere negatieve aspecten van de oud en nieuw traditie kunnen voorkomen. Wat betreft het vuurwerk mag niet automatisch worden verwacht dat burgers de eigen vuurwerktraditie in zullen ruilen voor een collectieve viering van het nieuwe jaar. Succesverhalen in het buitenland zijn, zoals ook in hoofdstuk twee is beargumenteerd, feitelijk onvergelykbaar omdat men daar een heel andere traditie kent. De vraag die wij voorsnog niet met zekerheid kunnen beantwoorden is in hoeverre de groep overlastveroorzakers geneigd zal zijn het eigen vuurwerk te laten voor wat het is om deel te nemen aan de gemeenschappelijke activiteiten. Gezien het enthousiasme waarmee Nederlanders op dit moment vuurwerk afsteken en het feit dat naast de vuurwerkshow in Rotterdam ook elders in stad vuurwerk wordt afgestoken verwachten wij niet dat een vuurwerkshow of ander evenement een oplossing voor de problemen is.<sup>125</sup> Ook andere oud en nieuw risico's (milieuvervuiling, alcohol- en drugsgebruik, criminaliteit) zullen waarschijnlijk niet door een centrale vuurwerkshow worden opgelost. Bijkomend probleem van een centrale vuurwerkshow is dat vanwege het aantal bezoekers die er op afkomen speciale (veiligheids)maatregelen moeten worden getroffen die het overbelaste hulpverleningsapparaat nog meer onder druk zullen zetten.

Een minder gehoord alternatief is een vuurwerkverbod in combinatie met een afsteekmogelijkheid op een centrale locatie, bijvoorbeeld een weiland net buiten de stad. Hierbij moet echter de vraag worden gesteld of het verstandig is (vanuit

---

<sup>124</sup> Berger *et al* (1985).

<sup>125</sup> In sommige (beperkte) situaties kan het verstandig zijn evenementen of vuurwerkshows toe te staan. Amsterdam wordt tijdens de jaarwisseling bijvoorbeeld vooral geconfronteerd met een grote drukte in de stad. Een evenement op een locatie waar het normaal gesproken rustig is kan dan een 'ventielwerking' hebben.

gezondheidsperspectief) mensen op een kleine locatie in korte tijd veel vuurwerk af te laten steken. Het antwoord lijkt ons negatief.

Concluderend zijn wij daarom van mening dat een centrale vuurwerkshow of evenement slechts in beperkte zin in specifieke situaties een oplossing kan bieden voor de risico's tijdens oud en nieuw. Het zal dan vooral gaan om situaties als die in Amsterdam waar de binnenstad zo vol is dat middels evenementen buiten de binnenstad wordt voorkomen dat Amsterdammers naar de binnenstad trekken. Aanvullend beleid is dan weer noodzakelijk om extra vervoersstromen *naar* Amsterdam te voorkomen.

- ***Reguleer en controleer de import van illegaal vuurwerk***

Veel van de belangrijkste risico's worden tijdens de jaarwisseling veroorzaakt door het afsteken van illegaal vuurwerk. Volgens TNO kan een groot deel van de hinder, overlast en schade door vuurwerk niet worden veroorzaakt door goedgekeurd consumentenvuurwerk.<sup>126</sup> Hoewel dit moeilijk (empirisch) is aan te tonen, is met zekerheid aan te nemen dat de luide knallen en (zeer) ernstige materiële schade het gevolg zijn van illegaal vuurwerk. Aanscherpen van regels is veelal geen oplossing voor illegaliteit (Het is immers al illegaal). Het lijkt daarom dat de oplossing moet worden gezocht in een beperking van het aanbod van illegaal vuurwerk.

Illegaal vuurwerk komt beschikbaar door import uit andere landen waar vuurwerkproducenten zijn gevestigd. De politie noemt landen als Polen, Tsjechië, Italië en Spanje die aan illegale handelaren leveren. Door afspraken met België is de aanvoer vanuit dit land afgenomen. De belangrijkste aanvoerlijnen lopen via de verkoop via internet. Dit zijn veelal administratieve organisaties, die zelf niet over vuurwerk beschikken maar achter de schermen bemiddelen in de levering per post of koerier. Uit onze interviews blijkt dat het voor de politie lastig is om deze organisaties aan te pakken. Een te nadrukkelijke aandacht van de politie leidt namelijk tot versnippering van de organisatie, waardoor opsporing van de handel via internet complex is en veel tijd vraagt. Een belangrijk aspect is dat de handel snel op opsporingsacties van de politie reageert en internet voldoende alternatieven biedt om het aanbod weer via andere kanalen en websites bekend te maken. Daarnaast is de pakkans bij ontvangst en opslag thuis gering en is het betrekkelijk eenvoudig om ongezien illegaal vuurwerk af te steken: tijdens de jaarwisseling controleert niemand op het bezit van illegaal vuurwerk omdat het op het eerste gezicht niet of nauwelijks is te onderscheiden van legaal vuurwerk en is de overtreding opgeheven nadat het vuurwerk is afgestoken.

Regelgeving is geen adequaat middel wanneer de 'pakkans' gering is, de straf laag en wanneer het niet eenvoudig is om de opsporing effectief en efficiënt te organiseren. Door het aanbod van vuurwerkproducten en de mogelijkheid om aan illegaal vuurwerk geld te verdienen, zal er altijd sprake blijven van illegale handel. Aanzeggen dat iedereen wordt gestraft die in het bezit is van illegaal vuurwerk, kan uitsluitend effectief werken wanneer het opsporingsapparaat van justitie dit waar kan maken. Een nadrukkelijke communicatie over het bestaan, het verwerven en opsporen van illegaal vuurwerk kan het probleem vergroten doordat geïnteresseerde burgers impliciet worden geïnformeerd hoe men moet handelen om zonder problemen illegaal vuurwerk in het bezit te krijgen.

De belangrijkste mogelijkheid om de import van illegaal vuurwerk te controleren en te verminderen moet daarom bestaan uit afspraken met andere lidstaten van de Europese

---

<sup>126</sup> Interview Rutger Webb (TNO).

Unie. Alleen wanneer Nederlanders niet via internet gemakkelijk vuurwerk kunnen importeren zal de toestroom van vuurwerk afnemen.

Concluderend stellen wij daarom dat het verstandig is om via Europese afspraken de toestroom van illegaal vuurwerk te reguleren. Zonder dergelijke afspraken heeft het geen zin om meer middelen in te zetten op handhaving of toezicht aan de grens: het is onrealistisch om te denken dat daarmee de illegale import onder druk wordt gezet.

- ***Organiseer initiatieven voor het opruimen van vuurwerk***

Een tweede optie om de overlast van vuurwerkafval te verminderen is het lokaal organiseren van initiatieven om 'met de buurt' vuurwerkafval op te ruimen.<sup>127</sup> In Amersfoort krijgen kinderen die tien stuks niet afgegaan vuurwerk, een kerstboom of een zak vuurwerkafval inleveren een lot waarmee ze na de jaarwisseling leuke prijzen kunnen winnen. In Voorschoten (en andere gemeenten) deelt de gemeente voor de jaarwisseling rode vuilniszakken voor vuurwerk uit. Deze worden in de week na de jaarwisseling opgehaald. De gemeente zet ook HALT-jongeren in om vuurwerk afval op te ruimen. De gemeente Soest houdt een grote opruimwedstrijd, waarbij via een loterij burgers prijzen konden winnen. En stadsdeel Oud-Zuid van de gemeente Amsterdam deelde in het verleden horloges uit aan kinderen die samen met hun ouders kwamen helpen opruimen.

Er is nog geen onderzoek verricht naar de effectiviteit van deze initiatieven (vooral vanuit kosten/baten perspectief is dat van belang), maar waarschijnlijk is het organiseren van een schoonmaakactie goedkoper dan het inhuren van een (gemeentelijk) reinigingsbedrijf. Wij concluderen daarom dat in afwezigheid van een vuurwerkbelasting lokale initiatieven voor het opruimen van vuurwerk een positieve bijdrage kunnen leveren.

- ***Breng vuurwerk in een strengere strafrechtelijk regime (explosieven, verboden wapenbezit)***

Een regelmatig geopperde oplossing om bezit en verspreiding van illegaal vuurwerk tegen te gaan, is zwaarder en harder straffen. De wetenschappelijke literatuur geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat dit middel het beoogde doel bereikt. Alle criminologen van naam hebben de afgelopen jaren al geprobeerd de politiek duidelijk te maken dat zwaarder en harder straffen geen oplossing is voor criminaliteit. Als het gaat om jeugdige delinquenten stelde Theo Doreleijers, hoogleraar forensische psychiatrie aan de Rijksuniversiteit Leiden, bijvoorbeeld dat 'in kringen van kinderrechtters, jeugdpsychiaters en vertegenwoordigers van jeugdgevangenissen zijn vrijwel geen medestanders te vinden voor strafverzwaring'.<sup>128</sup> René van Swaaningen, hoogleraar criminologie aan de Universiteit van Tilburg bestrijdt het positieve effect van *harder straffen* eveneens. Over maatregelen die erop gericht zijn strenger te straffen zei hij 'het is pure symboolpolitiek'.<sup>129</sup> 'Uit recidivecijfers kan niet worden afgeleid dat hoe harder je straft, hoe minder delinquenten in herhaling vervallen. Eerder het omgekeerde: de recidivepercentages van volwassen delinquenten liggen bij kortgestraften zo rond de 65 procent, bij langgestraften rond de 50 procent, bij taakgestraften op 33 procent, bij voorwaardelijk veroordeelden op 35 procent, bij mensen die een geldboete hebben

<sup>127</sup> Gemeente Schoon (2009).

<sup>128</sup> Den Elt (2012).

<sup>129</sup> Van Swaaningen (2012).

opgelegd gekregen op 22 procent en bij mensen wier zaak is geseponeerd op 25 procent.' In zijn tijd als hoogleraar strafrecht sloot Ybo Buruma, inmiddels Lid van de Hoge Raad, zich hier bij aan. 'Politici rollen over elkaar heen met voorstellen om gevoelens van onrust te bezweren', zei hij in december 2010. 'Strafrecht is geen oplossing.'<sup>130</sup> Daar waar strafrecht wordt ingezet geldt dat de pakkans belangrijker is dan de hoogte van de straffen. Henk Elffers, hoogleraar criminologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, stelde in 2008 bijvoorbeeld: 'De pakkans is het zwakke punt in Nederland, die is veel te laag. We moeten niet strenger, maar vaker straffen.'<sup>131</sup> Dit is in de lijn van Taru Spronken, hoogleraar strafrecht aan de Universiteit van Maastricht. 'Zwaardere straffen werkt zeker niet preventief. Pakkans verhogen werkt wel.'<sup>132</sup>

Concluderend stellen wij dat er op z'n minst geen zekerheid kan worden gegeven over een positieve samenhang tussen (zwaardere) straffen en afname van illegaal vuurwerk.

- ***Breng vernielingen, brandstichting en andere vormen van criminaliteit (tijdens de jaarwisseling) in een strenger strafrechtelijk regime***

Naast het voorstel om vuurwerk in een strenger strafrechtelijk regime te brengen wordt er eveneens regelmatig gepleit om andere vormen van criminaliteit (geweld tegen hulpverleners, vernielingen, brandstichting, etc.) tijdens de jaarwisseling zwaardere te bestraffen. In principe heeft dit soort overtredingen niets met de jaarwisseling te maken, niet anders dan dat zij tijdens de jaarwisseling plaatsvinden. Wel is aan de orde dat het aantal en de zwaarte van de overtredingen toeneemt op een moment dat de opsporings- en afhandelingscapaciteit bij justitie beperkt is. Ook hier is de 'pakkans' tijdens de jaarwisseling gering, wat voor kleine en grote criminelen het signaal is om juist in die periode hun slag te slaan.

In lijn met de voorgaande conclusie kan ook verwacht worden dat strafrecht geen oplossing zal bieden. Zolang tijdens de jaarwisseling de pakkans zeer gering is blijft het voor criminelen een aantrekkelijk moment om hun slag te slaan. Concluderend stellen wij dat ook hier niet met zekerheid kan worden gezegd dat strenger straffen tot lagere criminaliteitscijfers leidt.

- ***Gebruik (super)snelrecht om daders sneller te bestraffen***

Een steeds vaker gehanteerd middel is het zogenoemde snelrecht en (super)snelrecht waarbij tijdens de jaarwisseling aangehouden verdachten zo snel mogelijk, soms binnen drie dagen, voor de rechter komen te staan. Opstelten is een groot voorstander van snelrecht: 'Om zo'n oudejaarsnacht beheersbaar te maken, moet je duidelijke grenzen stellen. Daar helpt het snelrecht bij.'<sup>133</sup>

Al in 1997 heeft Bosker in een proefschrift over het gebruik van snelrecht erop gewezen dat de effectiviteit van snelrecht in twijfel kan worden getrokken. Bosker beargumenteert 'dat sneller straffen de effectiviteit van het strafrecht niet verhoogt: de generaal preventieve werking, noch de speciaal preventieve werking van het strafrecht

<sup>130</sup> Van Dongen (2010).

<sup>131</sup> Het Parool (2008).

<sup>132</sup> Brabants Dagblad (2010).

<sup>133</sup> BNR (2012).

wordt door sneller straffen verbeterd.<sup>134</sup> Deze conclusie wordt via een literatuurstudie én empirisch onderzoek onderbouwd.

Met een verdergaande toepassing van het (super)snelrecht in de nasleep van de jaarwisseling zal naar verwachting ook hier geen effectiviteitswinst worden bepaald. Ten hoogste, merkt Bosker op, kan snelrecht tot een kleine efficiëntieverbetering leiden. 'Het is echter twijfelachtig of deze efficiëntieverbetering leidt tot verlichting van de capaciteitsproblemen in de justitiële keten als geheel.'<sup>135</sup>

Concluderend stellen wij daarom dat sneller straffen niet tot het gewenste effect zal leiden.

- **Organiseer via cameratoezicht betere registratie van vernielingen**

Een veel besproken oplossing is de wens om via beeldmateriaal (foto én video) overtredingen en overtredders te registreren, om na de jaarwisseling het strafrechtelijke proces op te starten en schade te verhalen. Er zijn aanwijzingen in wetenschappelijk onderzoek die erop wijzen dat cameratoezicht over het algemeen zorgt voor een daling van criminaliteit (Hierbij moet worden opgemerkt dat er soms ook een stijging wordt waargenomen).<sup>136</sup> Tijdens de nieuwjaarsnacht lijkt cameraregistratie echter geen effect te hebben. Het blijkt in de praktijk namelijk lastig om personen via camerabeelden te identificeren, zodat in ieder geval in de grote steden waar dit instrument is gebruikt niet of nauwelijks extra daders tijdens de laatste jaarwisselingen zijn geïdentificeerd.

Een optie die nog verder onderzocht zou kunnen worden is de mogelijkheid dat burgers een bijdrage leveren aan de registratie van het veroorzaken van schade door beeldmateriaal ter beschikking te stellen.

In ieder geval zijn wij vooralsnog genooddaakt tot concluderen dat cameratoezicht niet tot een hogere pakkans tijdens de jaarwisseling (en daarmee een daling van de criminaliteit) leidt.

- **Problemen en oplossingen in de vier grote steden**

De nieuwjaarsviering volgt in de meeste plaatsen ongeveer hetzelfde patroon, zoals in hoofdstuk twee is besproken, maar kent lokaal nog steeds grote verschillen. Wij gaan hier kort in op de individuele problemen en bestaande *best practices* van de vier grote steden.<sup>137</sup>

De Amsterdamse jaarwisseling wordt gekenmerkt door een relatief beperkt gebruik van vuurwerk. De stad ziet zich geconfronteerd met grote groepen (buitenlandse) toeristen die zich rond 24:00 uur op de Dam en andere locaties in de binnenstad verzamelen. Dit levert soms gedrang op en bemoeilijkt noodzakelijke hulpverlening. In de vorm van risicoanalyses wordt hier onderzoek naar gedaan en worden specifieke regels voor

<sup>134</sup> Bosker (1997), p. 113.

<sup>135</sup> Bosker (1997), p. 113.

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld:

<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Cameratoezicht+publiek+privaat/index?filter=Stappenplan&step=1>.

<sup>137</sup> Dit korte overzicht is gebaseerd op gesprekken met ambtenaren van de vier grote gemeenten die bij de (organisatie van) de jaarwisseling zijn betrokken.



‘crowd management’ en ‘crowd control’ opgesteld. Vooral de GHOR heeft moeite om hulp te bieden aan de grote hoeveelheden dronken mensen op straat. Door de drukte op straat en de hoeveelheid meldingen lukt het niet altijd iedereen op tijd te bereiken. De GHOR heeft als oplossing hulpposten op verschillende locaties ingericht om hulpbehoevenden ter plekke te assisteren. Ook de brandweer heeft moeite met de vele (kleine) brandjes. Ieder jaar breekt minimaal een brand in een oud grachtenpand uit, vanwege een verwaalde vuurpijl of ander vuurwerk. Ondanks het relatief beperkte gebruik van vuurwerk zijn er toch veel kleine (container) branden. De brandweer ziet zich daarom genoodzaakt alleen op grote meldingen af te gaan. Op bepaalde plekken wordt gebruikt van niet als zodanig herkenbare hulpverleners die tijdens de nieuwjaarsnacht meldingen inventariseren om te beoordelen of daadwerkelijk hulpverlening noodzakelijk is.

De Utrechtse situatie verschilt wezenlijk van de problemen die de drie andere grote gemeenten ervaren. De Utrechtse binnenstad blijft bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling behoorlijk rustig. Er worden geen vergunningen verleend voor evenementen in het centrum, dus burgers bevinden zich daar hoofdzakelijk als ze op weg zijn naar een uitgaansgelegenheid waar in bijna alle gevallen een toegangskaartje voor nodig is. Utrecht heeft de laatste jaren veel geïnvesteerd in informatieverzameling. Hierdoor is een redelijk goed beeld ontstaan van gebieden waar op verschillende momenten van de avond problemen verwacht kunnen worden. Globaal constateert de gemeente Utrecht dat burgers van de buitenwijken net na de jaarwisseling naar de binnenstad trekken om daar verder feest te vieren, waar politie en andere hulpverleningsdiensten dankbaar gebruik van maken. Ook zijn er in Utrecht in sommige wijken hotspots. In Utrecht valt op dat het aantal vernielingen op straat toeneemt: zwaarder vuurwerk zorgt voor grotere schade.

Den Haag heeft een roemruchte geschiedenis wat de nieuwjaarsviering betreft. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de traditie van kerstbomenjachten. Inmiddels zijn veel van de oude problemen opgelost, maar worden er tijdens de jaarwisseling zo’n 200 illegale vreugdevuren ontstoken. De gemeente gedooft er enkele o.a. op het strand van Scheveningen). Om deze problemen in goed overleg met de betrokkenen te kunnen oplossen, probeert men in contact te treden met de buurt om de situatie voor ieder beheersbaar te maken. Wanneer het in een wijk ondanks deze afspraken toch mis gaat, wordt het daaropvolgende jaar sneller opgetreden. Den Haag ziet zich meer dan andere gemeenten geconfronteerd met autobranden en geweld tegen hulpverleners. Hulpdiensten zijn overbelast en kunnen niet altijd op iedere melding reageren. Ook in Den Haag valt op dat een groot deel van de schade aan straatmeubilair wordt veroorzaakt door illegaal (zwaar) vuurwerk.

In Rotterdam is de viering van de jaarwisseling, net als in Amsterdam, meer vergelijkbaar met een (druk) regulier uitgaansweekend. Rotterdam heeft ruime ervaring met het organiseren (en/of controleren en reguleren) van evenementen door de hele stad. Toch maken de drukte en de vele kleine incidentjes het voor hulpverleningsdiensten moeilijk om iedereen te bedienen. Rotterdam maakt net als de andere steden een afweging of een incident tijdens de nieuwjaarsnacht groot genoeg is voor bijvoorbeeld brandweerinzet. Rotterdam heeft, wat vuurwerk betreft, dezelfde ervaring als andere steden: illegaal (zwaarder) vuurwerk veroorzaakt grotere schade aan straatmeubilair.

Op basis van deze inventarisatie van bestaande *good practices* in de vier grote gemeenten formuleren wij afsluitend de volgende vijf oplossingsrichtingen. Hiervoor



geldt nadrukkelijk dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is om te toetsten in hoeverre er daadwerkelijk een verbetering van het veiligheidsniveau waarneembaar is.

- 1) Verplicht organisatoren van grote en commerciële evenementen om voorzieningen op het vlak van zelfredzaamheid en bedrijfshulpverlening te organiseren om daarmee de inzet van brandweer, politie en ambulancediensten te reduceren. Te denken valt aan meer particuliere beveiliging, brandwachten en geneeskundige hulpverleners of EHBO-ers. Deze voorzieningen moet de druk op de spoedeisende hulp van deze diensten verminderen. Commerciële evenementen moeten tijdens de jaarwisseling geen extra belasting veroorzaken voor de overheid.
- 2) Biedt in de aanpak ruimte om met maatschappelijke organisaties of burgers afspraken te maken over het onder bepaalde voorwaarden organiseren van vreugdevuren en andere tradities zolang men zich aan de afspraken houdt, verschijnt de overheid niet om op te treden. Gebruik hier bijvoorbeeld een 'referentiekader voor veiligheid en overlast' voor waarin onder andere de tolerantiegrenzen staan vermeld.
- 3) Eerstelijns inzet: positioneer op hotspots en andere bekende locaties lokale posten van politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en 'burger hulpverleners' die direct ter plaatse eerste hulp kunnen bieden en kunnen beoordelen met welke urgentie aanvullende, spoedeisende hulp moet worden geleverd. Deze teams moeten over een uitrusting beschikken om bij dreigend gevaar direct hulpverlenend te kunnen optreden. Deze teams treden niet op voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.
- 4) Surveilleer in de tweede lijn met 'anonieme multidisciplinair' samengestelde team die kunnen beoordelen in hoeverre meldingen van burgers terecht zijn en of er situaties zijn die gevaar opleveren, waarvoor direct spoedeisende hulp ter plaatse moet komen om situaties te kunnen beheersen en escalatie van ongewenst gedrag en geweld te voorkomen.
- 5) Zet pas in de derde lijn de operationele eenheden van politie, brandweer en ambulance diensten in: zij blijven zo kort mogelijk ter plaatse om weer voor inzet op andere locaties beschikbaar te zijn.

Hieruit volgt dat een nationale aanpak van de nieuwjaarsproblematiek altijd gepaard moet gaan met voldoende bewegingsvrijheid voor het lokaal gezag. Dit is, zo blijkt uit onze interviews, ook nadrukkelijk de wens van in ieder geval de G4.

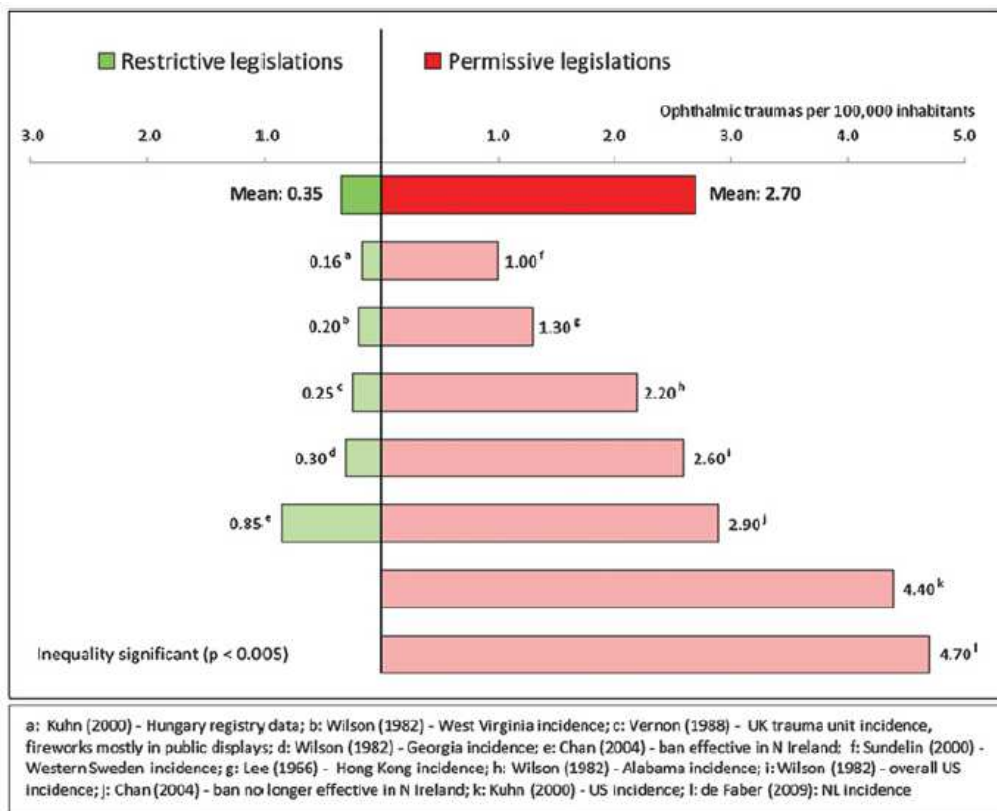
### 6.3 Tweede orde oplossingen

De belangrijkste tweede-orde oplossing die in dit onderzoek is geïdentificeerd is een mogelijk verbod op consumentenvuurwerk. Een vuurwerkverbod kan bestaan uit een totaalverbod op het afsteken van consumentenvuurwerk of een beperkt verbod waarbij bijvoorbeeld alleen knalvuurwerk wordt verboden (De meest gebruikelijke variant).

Op basis van een vergelijking tussen verschillende vuurwerkreguleringsregimes stellen Wisse, Bijlsma en Stilma duidelijk vast dat een strenger regime tot minder vuurwerkslachtoffers leidt.<sup>138</sup> Het verbieden van vuurwerk kan het aantal slachtoffers per jaar met zo'n 87% reduceren volgens de onderzoekers.

---

<sup>138</sup> Wisse *et al* (2010).



In de hierboven gepresenteerde onderzoeksresultaten staat Nederland in de onderste balk met gemiddeld 4.7 vuurwerkslachtoffers per 100.000 inwoners (gemeten aan de hand van verwondingen aan het oog). Het feitelijke aantal slachtoffers ligt gemiddeld daarom hoger, desondanks is dit een voldoende indicator om te illustreren hoe regelgeving zich tot vuurwerkslachtoffers verhoudt.

Een verbod op vuurwerk of een beperking van de beschikbaarheid van typen vuurwerk leidt volgens bovenstaande grafiek vanzelfsprekend tot een grote afname van het aantal vuurwerkslachtoffers. Andere negatieve neveneffecten als milieuvervuiling en geluidsoverlast zullen eveneens grotendeels verdwijnen als vuurwerk niet meer legaal door consumenten mag worden afgestoken.

Het is logisch dat een vuurwerkverbod problemen als branden en vernielingen als gevolg van vuurwerk, vuurwerkslachtoffers, geluidsoverlast en milieuvervuiling vermindert. Het problematische van een vuurwerkverbod zit niet zozeer in de gunstige effecten, maar in het feit dat veel Nederlanders duidelijk waarde hechten aan het afsteken van vuurwerk. Er is bestuurlijk noch maatschappelijk draagvlak voor een afsteekverbod. De eerder geciteerde TNS-NIPO peiling uit 2012 geeft duidelijk weer dat voor- en tegenstanders van het afsteken van vuurwerk elkaar sinds 2008 in evenwicht houden. Zonder draagvlak mag dan ook niet worden verwacht dat een vuurwerkverbod onvoorwaardelijk wordt nageleefd. Er is zelfs een reële kans dat een vuurwerkverbod tot burgerlijke ongehoorzaamheid en een toename in de handel van illegaal vuurwerk zal leiden. De traditie van vreugdevuren en de pogingen om die te doorbreken in onder andere Den Haag illustreren de weerzin van burgers in sommige gemeenten om tijdens de jaarwisseling overheidsoptreden te accepteren.

### **Het afknijpen van vuurwerkverkoop**

Een tijdens het onderzoek besproken variant om tot een totaal vuurwerkverbod te komen denkt dat te realiseren door de hoeveelheid legaal vuurwerk dat op de markt verschijnt te maximaliseren en jaarlijks langzaam maar zeker te verminderen.. Nu er door de crisis een 'dip' zit in de verkoop van vuurwerk zou dit hét moment om dit in gang te zetten. Wij zien nog geen wetenschappelijke onderbouwing voor de hoop dat hierdoor de traditie geruisloos zal uitsterven zonder dat dit leidt tot extra illegaal vuurwerkverkoop.

Wij concluderen daarom dat een vuurwerkverbod op dit moment niet haalbaar is.

- ***Gebruik rationele communicatie***

Ondanks de negatieve conclusie bij de eerder besproken 'eerste-orde' oplossing liggen er wat communicatie betreft de overheid ruimschoots mogelijkheden om verbeteringen te treffen. Op dit moment is het bijvoorbeeld gebruikelijk om in de dagen na de jaarwisseling nationaal en lokaal cijfers te publiceren over onder andere het aantal geweldsincidenten, de geleden schade en het aantal arrestaties, zoals ook in hoofdstuk twee en vier is besproken. Het gevolg van de onmiddellijke publicatie van de cijfers is dat de overheid zich als 'probleemeigenaar' van alles wat tijdens de jaarwisseling mis ging positioneert. Publicatie van cijfers wekt de indruk dat een toe- of afname van deze cijfers direct gerelateerd zou zijn aan het overheidsoptreden. In bepaalde situaties is dit evident het geval, maar lang niet altijd. Zoals in hoofdstuk 4 is betoogd worden de cijfers vermoedelijk sterk beïnvloed door betere registratie en meer bestuurlijke aandacht. Bijkomend probleem is dat negatieve mediaberichtgeving over een toename van geregistreerde incidenten vaak het patroon van de risicoregelreflex in de hand werkt, waarbij bestuurders zich genoodzaakt voelen een daadkracht te beloven die zij niet waar kunnen maken.<sup>139</sup> Tegelijkertijd ontstaat er een in veel gevallen een concurrentiestrijd tussen hogere en lagere overheden, zo blijkt uit onze interviews.

Verstandige (risico)communicatie zou een tegenovergesteld effect teweeg moeten brengen: namelijk dat burgers zich verantwoordelijk voelen voor de negatieve gevolgen van de risico's die zij nemen. Dit kan ook wel een 'vermaatschappelijking' van het probleem worden genoemd. Hiervoor zou in de dagen na de jaarwisseling niet zozeer een getalsmatig beeld van de incidenten gegeven moeten worden, maar juist een algemene sfeerimpressie (wat ging goed, wat ging fout). In een evaluatie van de jaarwisseling kan, een tot twee maanden later, wél aandacht worden besteed aan een feitelijke registratie van incidenten. Tijdens een officieel evaluatieproces is er namelijk wel de mogelijkheid om in alle rust een empirisch onderbouwd beeld te verzamelen van de incidenten en de mogelijke oorzaken en gevolgen in kaart te brengen. In lijn met evaluaties van de laatste jaarwisselingen van de vier grote steden mag dan ook verwacht worden dat uit dergelijke evaluaties niet alleen negatieve elementen naar voren komen, maar ook successen en vorderingen zichtbaar zijn, met een evenwichtig verhaal als resultaat. Een negatieve eerste impressie ondergraaft het eigen succes (Zie ter illustratie ook de theorie over risicoperceptie en -acceptatie in hoofdstuk vijf). Verstandige (risico)communicatie kan daarom het best door de gemeenten (het liefst in samenwerking met de rijksoverheid) gezamenlijk worden vormgegeven.

---

<sup>139</sup> Helsloot *et al* (2010).

In het verlengde hiervan doen wij het voorstel om de maatschappij proactief te informeren over de risico's die burgers tijdens de jaarwisseling lopen (en de beperkte mogelijkheden van de overheid om deze te beheersen). Het doel van proactieve risicocommunicatie is om burgers bewust te laten worden van het feit dat viering van de jaarwisseling automatisch negatieve gevolgen heeft, zodat burgers zich medeverantwoordelijk gaan voelen voor het feest dat zij zelf graag willen vieren. Een voorbeeld is het informeren van burgers dat alarmcentrales tijdens de jaarwisseling per definitie overbelast zijn en dat uitsluitend voor daadwerkelijke spoedeisende hulp gebeld moet worden.

Ook de communicatie in aanloop naar de jaarwisseling is voor verbetering vatbaar. De huidige overheidscommunicatie wekt de suggestie (in sommige gemeenten) dat de overheid anders optreedt dan tijdens reguliere (feest)dagen: hierdoor ontstaat het beeld dat tijdens de jaarwisseling andere regels gelden (het 'vrijstaat' idee). Om dit te voorkomen moet de overheid communiceren dat de jaarwisseling alleen een feest kan worden wanneer iedereen daar aan meewerkt. Meld in de communicatie wat van de burgers wordt verwacht en ga niet gedetailleerd in op de zaken die niet worden getolereerd (dit zijn indirecte suggesties om de overheid ter plaatse uit te nodigen om repressief te komen op treden). Communicatie dat opslag van kerstbomen, autobanden of pallets niet zijn toegestaan en worden opgeruimd, activeert betrokkenen om deze middelen toch op een illegale wijze buiten het zicht van de toezichthouders op te slaan. Treedt wel op maar benoem deze acties niet op voorhand.

Op basis van bekende wetenschappelijke lessen over risico- en crisiscommunicatie kan *a priori* worden geconcludeerd dat de overheidscommunicatie voor verbetering vatbaar is. Hoe dit precies in een communicatieboodschap moet worden vormgegeven zal onderwerp van aanvullend onderzoek moeten zijn. In ieder geval is een eerste oplossing de mogelijkheid om af te zien van directe publicatie van cijfers na de jaarwisseling.

- ***Hef accijns op de verkoop van vuurwerk***

Een onmiddellijk en overduidelijk negatief effect van het afsteken van vuurwerk is de milieuvervuiling. Hoewel de hoeveelheid fijn stof die in de atmosfeer terecht komt volgens het RIVM beperkt is (met ten hoogste voor een korte periode smog tot gevolg) zien veel gemeenten zich in de nasleep van de jaarwisseling geconfronteerd met grote hoeveelheden verpakkingsmateriaal die door burgers wordt achtergelaten.

Een vuurwerkbelasting, of een aan vuurwerk gekoppelde milieubelasting, kan als financieringsmaatregel gemeenten ondersteunen in het zo snel mogelijk opruimen van vuurwerkafval. Dit gebeurt dan volgens het principe 'de vervuiler betaalt'.<sup>140</sup>

Een accijns op de verkoop is niet alleen een goed middel om de schoonmaakkosten na de jaarwisseling te verhalen op de 'vervuilers', maar kan ook bijdragen aan het eerder besproken 'vermaatschappijken' van de traditie. Wij concluderen daarom dat dit doel via een belasting gemakkelijk gerealiseerd kan worden.

---

<sup>140</sup> VROM (2004), Nuchter omgaan met risico's: beslissen met gevoel voor onzekerheden, Den Haag: VROM.

## 6.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende oplossingen voor problemen tijdens de jaarwisseling behandeld. In onderstaand schema vatten wij deze samen:

|   | Werkt wel | Werkt niet |
|---|-----------|------------|
| <b>Eerste orde oplossingen</b>                          |           |            |
| Waarschuw voor de gevaren van vuurwerk                  |           | x          |
| Organiseer centraal afsteken vuurwerk                   |           | x          |
| Reguleer en controleer import vuurwerk                  | x         |            |
| Organiseer initiatieven voor het opruimen van vuurwerk  | x         |            |
| Breng vuurwerk in strenger strafrechtelijk regime       |           | x          |
| Breng criminaliteit in strenger strafrechtelijke regime |           | x          |
| Gebruik (super)snelrecht                                |           | x          |
| Organiseer cameratoezicht                               |           | x          |
| Verbeter operationeel optreden                          | x         |            |
| <b>Tweede orde oplossingen</b>                          |           |            |
| Vuurwerkverbod  |           | x          |
| Gebruik rationele communicatie                          | x         |            |
| Hef accijns op de verkoop van vuurwerk                  | x         |            |

Een belangrijke conclusie is dat er veelal noodzaak is om lokaal tot maatwerkoplossingen te komen afhankelijk van de problematiek.

## Literatuur

Adang, O. & Van der Torre, E. (2007), *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, Apeldoorn: Politieacademie.

Algemeen Dagblad (2010), 'Politie pakt raddraaiers Oud en Nieuw keihard aan', *Algemeen Dagblad*, 28 december 2010.

ANP (2006), 'Vierdaagse Nijmegen afgelast na doden door hitte', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/762908/2006/07/18/Vierdaagse-Nijmegen-afgelast-na-doden-door-hitte.dhtml> (Geraadpleegd op 15-10-2012).

AT5 (2012), 'Inbraakgolf met Oud & Nieuw', <http://www.at5.nl/artikelen/74130/inbraakgolf-met-oud-nieuw> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Atsma, J. (2011), *Lijst van vragen - Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vuurwerkbesluit*, Kenmerk: RB/2011042166.

Berger, L.R., Kalishman, S. & Rivara, F.P. (1985), 'Injuries from Fireworks', *Pediatrics*, 75, pp. 877 - 882.

Besluit van 15 maart 2012, houdende wijziging van het Vuurwerkbesluit en enkele andere algemene maatregelen van bestuur (verbetering uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Vuurwerkbesluit).

Bestuursdienst Amsterdam (2012), *Evaluatie jaarwisseling 2011-2012*.

Biezeveld, G.A. (2012), *Notitie t.b.v. voor rondetafelgesprek Cie V&J over consumentenvuurwerk d.d. 18 april 2012*.

BNR (2012), 'Opstelten: geweld tegen hulpdienst onacceptabel', <http://www.bnr.nl/topic/politiek/866545-1201/opstelten-geweld-tegen-hulpdienst-onacceptabel> (Geraadpleegd op 29-11-2012).

Bosker, O.J. (1997), *Snelrecht : de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Brabants Dagblad (2010), 'Strafrechtdeskundigen hekelen harde aanpak kabinet', *Brabants Dagblad*, 20 november 2010.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam (2012), *Beantwoording van de schriftelijke vragen van 2 januari 2012 van het raadslid A. Bonte (Groenlinks) over vuurwerkoverlast*. CBS (1999), 'Drinken of verzuipen: slijterijen', *Index*, 9. pp. 22 - 23.

CBS (2008), 'Dagtochten naar kenmerken',  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70220NED&D1=0-1,7,18-20,34-35,46&D2=0&D3=a&HD=080520-1359&HDR=T&STB=G1,G2>  
 (Geraadpleegd op 1-10-2012).

CBS (2009), 'Dagtochten; gemiddeld aantal per dag',  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70268ned&D1=22-36&D2=a&D3=a&VW=T> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

CBS (2011), 'Tabel: Gezondheid, leefstijl en gezondheidszorg; vanaf 1900',  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37852&D1=27-28&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

CCV (2010), 'Rolmodellen houden Haagse jongeren rustig',  
<http://www.hetccv.nl/dossiers/Wijkveiligheid/den-haag---rolmodellen-houden-haagse-jongeren-rustig> (Geraadpleegd op 7-10-2012).

CCV (2011), 'Schade verhalen bij vandalisme',  
<http://www.hetccv.nl/instrumenten/schade-verhalen/index> (Geraadpleegd op 7-11-2012).

CCV (2012a), 'Dalende trend schade jaarwisseling',  
<http://www.hetccv.nl/nieuws/2012/01/dalende-trend-schade-jaarwisseling.html>  
 (Geraadpleegd op 29-11-2012).

CCV (2012b), 'Evenementenvergunning',  
<http://www.hetccv.nl/dossiers/evenementenbeleid/menuvergunning/index>  
 (Geraadpleegd op 6-11-2012).

Centrum Veilig en Gezond Uitgaan (2011), 'Uitgaan moet voor iedereen leuk en gezellig blijven. Dat organiseer je het beste samen!',  
[http://www.veiligengezonduitgaan.nl/documents/CVGU\\_Infosheet\\_Jaarwisseling\\_nov2011.pdf](http://www.veiligengezonduitgaan.nl/documents/CVGU_Infosheet_Jaarwisseling_nov2011.pdf) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

College van procureurs-generaal (2009), *Menukaart (super)snelrecht*.

Commissie overlast jaarwisseling (2008), *Een prettige jaarwisseling: aanbevelingen voor de aanpak van overlast rond Oud en Nieuw*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Cramer, J. & Ter Horst, G. (2008), *Jaarwisseling en vuurwerk*, Kenmerk: EV/2008009153.

Delaere, M. (2011), 'Geen kans voor oudjaarhooligans', *Binnenlands Bestuur*, 9 december 2011, pp. 28 - 31.



Doef, J.C.T., van der, Been, H.M. & Schep, G.J. (2011), *Dance Valley 2001: een evaluatie van de gebeurtenissen*, Arnhem: Nibra.

Dongen, M. van (2010), 'Zwaarder straffen werkt averechts', *De Volkskrant*, 1 december 2010.

Dienst IPOL (2012), *Landelijk beeld van de incidenten die tijdens de jaarwisseling 2011 - 2012 in Nederland hebben plaatsgevonden*.

DSP-groep (2011), *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Amsterdam: DSP-groep.

European Commission (2007), *Impact Assessment: Proposal for a Directive 2007/23/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 on the placing on the market of pyrotechnic articles*.

Elt, G. den (2012), 'Wetenschappers hekelen plannen van Fred Teeven', *Brabants Dagblad*, 18 oktober 2012.

L'Express (2012), 'Nouvel An: 251 interpellations, 8 policiers blessés', *L'Express*, 1 januari 2012.

Gemeente Apeldoorn (2012), 'Schade tijdens jaarwisseling € 114.000', [www.apeldoorn.nl/ter/Actueel-Nieuwsoverzicht/Actueel-Nieuwsberichten/Actueel-Nieuwsberichten-2012/Actueel-Nieuwsberichten-2012-Januari/Schade-tijdens-jaarwisseling--114000.html](http://www.apeldoorn.nl/ter/Actueel-Nieuwsoverzicht/Actueel-Nieuwsberichten/Actueel-Nieuwsberichten-2012/Actueel-Nieuwsberichten-2012-Januari/Schade-tijdens-jaarwisseling--114000.html) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Gemeente Bedum (2012), 'Schade jaarwisseling groter dan vorig jaar', [www.bedum.nl/actueel/schade\\_jaarwisseling\\_groter\\_dan\\_vorig\\_jaar](http://www.bedum.nl/actueel/schade_jaarwisseling_groter_dan_vorig_jaar) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Gemeente Den Haag (2012), *Evaluatie jaarwisseling 2011*, kenmerk: BSD/2012.426 – RIS2348781.

Gemeente Nieuwegein (2012), 'Schade jaarwisseling ruim 5500 euro lager', [www.nieuwegein.nl/infotype/news/newsitem/view.asp?objectID=34430](http://www.nieuwegein.nl/infotype/news/newsitem/view.asp?objectID=34430) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Gemeente Scherpenzeel (2012), 'Schade oud en nieuw in Scherpenzeel aanzienlijk minder', [www.scherpenzeel.nl/internet/persberichten\\_223/item/schade-oud-en-nieuw-in-scherpenzeel-aanzienlijk-minder\\_7856.html](http://www.scherpenzeel.nl/internet/persberichten_223/item/schade-oud-en-nieuw-in-scherpenzeel-aanzienlijk-minder_7856.html) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Gemeente Schoon (2009), 'Voorbeelden inleveracties vuurwerkafval', <http://www.gemeenteschoon.nl/kennisbank/praktijkvoorbeelden/voorbeelden-inleveracties-vuurwerkafval/> (Geraadpleegd op 29-11-2012).

Helsloot, I., Pieterman, R. & J.C. Hanekamp (2010), *Risico's en Redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Ter Horst, G. (2008), *Rapport commissie overlast jaarwisseling*, Kenmerk: 2008-0000603498.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2011), 'Opnieuw kwart geteste vuurwerk ondeugdelijk', [http://www.ilent.nl/actueel/nieuwsarchief\\_vrom\\_inspectie/20111222opnieuwkwartgetestevuurwerkondeugdelijk.aspx](http://www.ilent.nl/actueel/nieuwsarchief_vrom_inspectie/20111222opnieuwkwartgetestevuurwerkondeugdelijk.aspx) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Kaplan, T. (2011), 'Bill to Legalize Fireworks Awaits Cuomo's Decision', <http://www.nytimes.com/2011/09/22/nyregion/bill-to-legalize-fireworks-awaits-cuomos-decision.html> (Geraadpleegd op 7-11-2012).

Kasperson, R.E. (1988), 'The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework', *Risk Analysis*, 8(2), pp. 177-187.

Kruiswijk, M. & Nesse, M. (2006), *Nederlandse jaarfeesten*, Amersfoort: Wilco.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), 'Onvoldoende draagvlak voor vuurwerkverbod', <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/07/12/onvoldoende-draagvlak-voor-vuurwerkverbod.html> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), 'Onvoldoende draagvlak voor vuurwerkverbod', <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/07/12/onvoldoende-draagvlak-voor-vuurwerkverbod.html> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

No Ties (2012a), 'Onderzoek uitgevoerd in week 1 van 2012 door www.noties.nl in opdracht van Arno Bonte en David Rietveld', <http://rotterdam.groenlinks.nl/files/Onderzoek%20vuurwerk.pdf> (Geraadpleegd op 12-10-2012).

No Ties (2012b), 'Het Peil.nl vuurwerk onderzoek van januari 2012', <http://www.noties.nl/vuurwerk.php> (Geraadpleegd op 12-10-2012).

NOS (2009), 'Oogartsen willen vuurwerkverbod', <http://nos.nl/artikel/123040-oogartsen-willen-vuurwerkverbod.html> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

NOS (2012), 'Meer drankpatiënten op spoedposten', <http://nos.nl/artikel/332996-meer-drankpatienten-op-spoedposten.html> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

NRC (2008), 'Veel gewonden tijdens onrustige jaarwisseling', <http://vorige.nrc.nl/article1877756.ece> (Geraadpleegd 1-10-2012).

O'Donnell, J.J., Gleeson, A.P. & Smith, H. (1998), 'Edinburgh's Hogmanay celebrations:

beyond a major disaster', *Journal of Accident & Emergency Medicine*, 15, pp. 272 – 273.

Openbaar Ministerie (2012), 'Vuurwerkbarometer 2012-2013', [www.om.nl/onderwerpen/vuurwerk\\_oud\\_en/vuurwerkmap/vuurwerkbarometer/](http://www.om.nl/onderwerpen/vuurwerk_oud_en/vuurwerkmap/vuurwerkbarometer/) (Geraadpleegd op 29-11-2012).

Het Parool (2008), 'Strenger straffen zinloos', *Het Parool*, 8 december 2008.

Plontke, S.K.R., Dietz, K., Pfeffer, C. & Zenner, H.-P. (2002), 'The incidence of acoustic trauma due to New Year's firecrackers', *European Archives of Oto-Rhino-Laryngology*, 259, pp. 247 – 252.

Pro Facto (2012), *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Groningen: Pro Facto.

Reformatorisch Dagblad (2012), 'Meer schade jaarwisseling in Biblebelt', *Reformatorisch Dagblad*, 28 januari 2012.

Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen.

Rijksoverheid (2012), 'Controles op vuurwerk', [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/controles-op-vuurwerk](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/controles-op-vuurwerk) (Geraadpleegd op 6-11-2012).

RIVM (2011), *Vuurwerk tijdens de jaarwisseling van 2010/2011*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

RIVM (2012), 'Vuurwerk zorgt voor smog door fijn stof', [http://www.rivm.nl/Bibliotheek/Algemeen\\_Actueel/Nieuwsberichten/2012/Vuurwerk\\_zorgt\\_voor\\_smog\\_door\\_fijn\\_stof](http://www.rivm.nl/Bibliotheek/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2012/Vuurwerk_zorgt_voor_smog_door_fijn_stof) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

RMO (2003), *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: RMO.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *De sociale staat van Nederland 2011*, Den Haag: SCP.

Spanknieuws.nl (2012), 'Incidenten Oud en Nieuw 2011-2012', <http://www.spanknieuws.nl/?p=1520> op 17 november 2012 (Geraadpleegd: 17-11-2012).

Simpson, J. & Roud, S. (2000), *A Dictionary of English Folklore*, Oxford: Oxford University Press.

Shils, E. (1981), *Tradition*, Chicago: The University of Chicago Press.

STAP (2012), *Alcoholintoxicaties bij jongeren in Nederland: Een onderzoek bij kinderafdelingen in Nederlands ziekenhuizen (Cijfers van 2007 t/m 2011)*, Utrecht: STAP.

Starr, C. (1968). 'Social Benefit versus Technological Risk. What is our society willing to

pay for safety?', *Science*, 165, pp. 1232 - 1238.

Sunstein, C.R. (2002), *Risk and reason: safety, law, and the environment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Swaaningen, R. van (2012), 'Hoe harder we straffen hoe beter, toch?', *NRC Next*, 7 februari 2012.

Telegraaf, de (2012), 'Opstelten: oud en nieuw nog niet echt feestje', [http://www.telegraaf.nl/binnenland/11221971/Oud\\_en\\_nieuw\\_niet\\_echt\\_feestje\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/11221971/Oud_en_nieuw_niet_echt_feestje_.html) (Geraadpleegd op 1-10-2012).

TK 22 343, nr. 117, *Interventiestrategie verboden consumenten vuurwerk*.

TK 31 200 XI, nr. 135, *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.

TK 33 000 VI, nr. 88, *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*.

TK 33 000 XII, nr. 140, *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*.

TNS NIPO (2012), *Vuurwerk opnieuw gepeild: verandering in de draagvlak en alternatieven voor het afsteken van vuurwerk met Oud en Nieuw (2008 - 2012)*, TNS NIPO: Amsterdam.

Trimbos-instituut (2012), *Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2011*, Utrecht: Trimbos-instituut.

Trouw (2003), 'Vuurwerk: een uitbarsting van kortstondige baldadigheid', <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/archief/article/detail/1772708/2003/01/03/Vuurwerk-eeen-uitbarsting-van-kortstondige-baldadigheid.dhtml> (Geraadpleegd op 2-10-2012).

Trouw (2011), 'Doden en gewonden tijdens jaarwisseling', <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1845012/2011/01/01/Doden-en-gewonden-tijdens-jaarwisseling.dhtml> (Geraadpleegd 1-10-2012).

USFA (2012), 'Focus on Fire Safety: Fireworks', <http://www.usfa.fema.gov/citizens/focus/fireworks.shtm> (Geraadpleegd 30-11-2012).

VeiligheidNL (2012), *Ongevallen met vuurwerk 2011-2012*, Amsterdam: VeiligheidNL.

VPRO (2010), 'De Haagse kerstboomoorlogen: Andere Tijden over Oud en Nieuw in Den Haag', <http://www.vpro.nl/programma/madiwodo/artikelen/44307804/> (Geraadpleegd op 7-11-2012).

Volkskrant (2008), 'Comité tegen vuurwerk rekt voor: 900 miljoen euro schade', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/929743/2008/12/09/Comite-tegen-vuurwerk-rekent-voor-900-miljoen-euro-schade.dhtml> (Geraadpleegd op 1-10-2012).

Volkskrant (2009), '800 man opgepakt met Oud en Nieuw', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/307540/2009/01/02/800-man-opgepakt-met-Oud-en-Nieuw.dhtml> (Geraadpleegd 1-10-2012).

Volkskrant (2011), 'Nieuwe roep om vuurwerkverbod voor iedereen', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3097260/2011/12/29/Nieuwe-roep-om-verbod-vuurwerk-voor-iedereen.dhtml> (Geraadpleegd op 12-10-2012).

Volkskrant (2012), 'Peiling: twee derde Nederlanders voor vuurwerkverbod', <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3110560/2012/01/08/Peiling-twee-derde-Nederlanders-voor-vuurwerkverbod.dhtml> (Geraadpleegd op 12-10-2012).

VROM-inspectie (2009), *Staat van Toezicht: Themarapportage Vuurwerk*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Vuurwerktraditie (2012), 'Onze doelstellingen', <http://www.vuurwerktraditie.nl/index.php/over-ons/onze-doelstellingen> (Geraadpleegd: 02-11-2012).

Werrett, S. (2010), *Fireworks: Pyrotechnic Arts & Sciences in European History*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Wisse, R.P.L., Bijlsma, W.R. & Stilma, J.S. (2010), 'Ocular firework trauma: a systematic review on incidence, severity, outcome and prevention', *British Journal of Ophthalmology*, 94, pp. 1586-1591.

Wolfsen, A. (2012), *Brief aan de Raadscommissie Mens en Samenleving van 13 maart 2012 (onderwerp: Evaluatie Jaarwisseling 2011-2012)*, kenmerk: 12.037922.

#### **Geraadpleegde websites:**

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/special-kids/nieuws/nieuw-handreiking/@123581/gevolgen/>

<http://www.hetccv.nl/dossiers/evenementenbeleid/menuvergunning/index>.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/controles-op-vuurwerk>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/professioneel-vuurwerk>

## **Bijlage: Respondenten**

### **Leden begeleidingscommissie**

dhr. Pieter van Vollenhoven, voorzitter SMVP (voorzitter)  
dhr. J.J. van Aartsen, burgemeester Den Haag, voorzitter G4-overleg  
dhr. A.C. Vervooren, directeur Veiligheid, gemeente Rotterdam  
dhr. J. Woldman, Adjunct Directeur GHOR/Hoofd GHOR-bureau, gemeente Amsterdam  
dhr. P.J.P.M. van Lochem, decaan Academie voor Wetgeving  
dhr. R. Hagen, lector brandpreventie NIFV  
dhr. C.D. van der Vijver, secretaris SMVP  
mevr. I.M. de Jong, directeur SMVP

### **Leden ambtelijke begeleidingsgroep**

dhr. P. Bosman, gemeente Utrecht  
dhr. S. Broers, gemeente Den Haag  
mevr. S. Dalman, gemeente Rotterdam  
dhr. J. de Jong, gemeente Den Haag  
dhr. M.B. de Jonge, gemeente Amsterdam  
mevr. W. Lamore, gemeente Rotterdam  
mevr. K. Regterschot, gemeente Den Haag  
dhr. T. Temminck Tuinstra, gemeente Amsterdam

### **Respondenten**

mevr. J. Boetje, gemeente Rotterdam  
dhr. O. Dutilh, politie Amsterdam-Amstelland  
dhr. R. Konijnenberg, politie Utrecht  
dhr. B. Siderius, politie Haaglanden  
mevr. M. Tielemans, gemeente Utrecht  
mevr. S.W. Remmert, gemeente Rotterdam  
dhr. R. Webb (TNO)