

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

Vuurwerk

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

Het afsteken van *consumentenvuurwerk* is in Nederland toegestaan, maar de risico's ervan worden veelal nog onderschat. Siervuurwerk blijkt een belangrijk aandeel te hebben in het veroorzaken van letsel, waarbij er sprake is van veel verwondingen onder omstanders. Een deel van de slachtoffers houdt er blijvend letsel aan over.

Lang niet iedereen volgt de instructies op voor het afsteken van vuurwerk, waaronder het gebruiken van een aansteeklont, het dragen van een vuurwerkbril en het houden van voldoende afstand. Burgers hebben op dit punt een eigen verantwoordelijkheid, ook ten aanzien van hun kinderen. De veiligheidsrisico's worden vergroot door het gebruik van alcohol en drugs, groepsdruk, slecht zicht, dichte bebouwing en de aanwezigheid van veel mensen op straat. Vuurwerk is bovendien niet alleen gevaarlijk voor de afstekers. Ook omstanders, voorbijgangers, politie en hulpverleners lopen gevaar.

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

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

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

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

Openbare orde

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

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

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

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

Naar een veilige viering van oud en nieuw

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

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

Aanbevelingen

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

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

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

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

a. **Beperken van de gevaren van consumentenvuurwerk**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Aanpak van illegaal vuurwerk

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

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

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

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

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

Het legaal geproduceerde zware (knal)vuurwerk, dat uitsluitend door professionals mag worden gebruikt, komt voor een groot deel in handen van particulieren. Onder professionals is nauwelijks vraag naar zwaar knalvuurwerk.

Het gebruik van dit voor particulieren illegale vuurwerk, dat de afgelopen jaren sterk in explosieve kracht is toegenomen, vormt een groot gevaar voor de afstekers, omstanders en hulpverleners. Het leidt in de praktijk tot ernstig letsel zoals het verlies van handen en vingers of erger. Het illegale knalvuurwerk is ook een middel dat ingezet wordt voor criminele doeleinden en bij het verstoren van de openbare orde: de schade en de overlast als gevolg van het afsteken van dit type vuurwerk is zeer omvangrijk.

c. Terugdringen verstoringen openbare orde

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

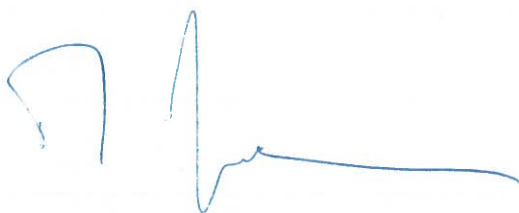
De aanbevelingen zijn in de eerste plaats aan de burgemeesters van de gemeenten gericht, gegeven hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde in hun gemeente. Daarnaast is het van belang dat gemeenten worden ondersteund door instanties op landelijk niveau.

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

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

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

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



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



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