



Veiligheid bij jaarwisselingen

« waakzaam en dienstbaar »

Politieacademie, 2017

Veiligheid bij jaarwisselingen

Politieacademie, 2017

Edward van der Torre
Judith van Valkenhoef
Carin Esman
Henk Greven

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Tien jaar later	3
1.2 Dankzegging	4
2. Fenomeen	5
2.1 Hoezo Rustig: bekende beelden	5
2.2 De jaarwisseling: beperkte maakbaarheid	5
2.3 Dagelijkse problemen worden uitvergroot	6
2.4 Groter probleem dan in 2007: illegaal (knal-)vuurwerk	7
2.5 Sinds enkele jaren: een vuurwerkdebat	9
2.6 De jaarwisseling: risico-magneet	14
3. Beleid	15
3.1 Vooruitgang	15
3.2 Maatregelen waarmee vooruitgang is geboekt	15
3.3 Relaties tussen de jaarwisseling en de andere 364 dagen	21
4. Cijfers versus gevoel	24
4.1 In cijfers: politieregistraties	24
4.2 Het gevoel	27
4.3 Een enquête: forse problemen en vooruitgang	28
5. Kernconclusies en aanbevelingen	30
5.1 Kernconclusies	30
5.2 Aanbevelingen	31
Literatuurlijst	33
Bijlage 1: verantwoording	36

1. Inleiding

1.1 Tien jaar later

De jaarwisseling is een 'wederkerig hoog risico-evenement'. Het is een unieke gebeurtenis omdat het plaats heeft in heel het land en door vrijwel iedereen wordt gevierd, van jong tot oud. Het is meer dan een megafeest of mega-uitgaansavond door de combinatie van veel drank, vuurwerk, vuur, vernielingen en geweld. De jaarwisseling biedt een kansenstructuur om openstaande rekeningen te vereffenen en om stevig geld te verdienen met de illegale handel in vuurwerk.

Naar aanleiding van de jaarwisseling 2006-2007 verrichtte de Politieacademie een overzichtsstudie (Adang & Van der Torre, 2007). Ook de twee jaarwisselingen daarna werden door de Politieacademie bestudeerd (Adang & Van der Torre, 2008; Adang, 2009). Tijdens en na deze studies kreeg de jaarwisseling prioriteit als veiligheidsvraagstuk. Dit was, mede omdat we in de laatste studie weinig nieuwe ontwikkelingen in beeld brachten, een reden om in 2009 een punt te zetten achter onze bestudering van de jaarwisseling. Tien jaar na de overzichtsstudie maken we, in een beknopt onderzoek, opnieuw de balans op. In deze rapportage zetten we inzichten op een rij over:

- het fenomeen (hoofdstuk 2)
- het beleid (hoofdstuk 3)
- de discrepantie tussen de cijfers en het gevoel (hoofdstuk 4)

We sluiten, in hoofdstuk 5, af met enkele hoofdconclusies en aanbevelingen. De bijlage bevat onder meer een verantwoording van onze onderzoeksactiviteiten.

We waren reeds van plan om in een korte studie de balans weer eens op te maken, toen de plaatsvervangend korpschef (Ruud Bik) vroeg om een studie naar vuurwerkvrije zones. Dat verzoek was aanleiding om het voornemen door te zetten en daarbij deze zones te betrekken, zonder er een hoofdthema van te maken.

We kozen voor een beknopt onderzoek, mede omdat we vonden dat met de drie genoemde studies was beschreven hoe gestalte kan worden gegeven aan een min of meer optimale aanpak van de jaarwisseling. Zo bezien waren we vooral geïnteresseerd in veranderingen die sinds 2007 zijn opgetreden. We hebben vastgehouden aan deze opzet, ook toen de veiligheid bij de jaarwisseling weer hoog op de agenda kwam. Dit kwam niet door het grote aantal incidenten, maar vooral door de risico's die schuilen in (de toegenomen handel in en gebruik van) zwaar illegaal vuurwerk, door de toegenomen publieke weerstand hiertegen en door de onveiligheid die dit veroorzaakt voor burgers, politiemensen en andere hulpverleners. Dit kwam zo niet in beeld in 2007.

Deze studie zoomt bij het gevoerde beleid in op de lokale (multidisciplinaire) aanpak. Daarmee blijven dus onder meer de bovenlokale organisatie van het grootschalige politieoptreden en van het antiterreurbeleid buiten beschouwing.

1.2 Dankzegging

De auteurs zijn de respondenten voor dit onderzoek bijzonder erkentelijk voor hun tijd en informatie.

Wij zijn voorts dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie, bestaande uit Dennis Maier (adviseur onderzoek, Staf Korpsleiding), Ad Nieuwdorp (adviseur, Landelijke Milieu Expertise Centrum), Suzanne de Quillettes (korpscoördinator Geweld tegen Politie Ambtenaren, Dienst HRM) en Frank Scheffer (docent School voor Gevaar- en Crisisbeheersing, Politieacademie).

Wij bedanken Roel Holvast en Ruud Verkuijen voor hun commentaar op het concept.

2. Fenomeen

2.1 Hoezo Rustig: bekende beelden

In de studie *'Hoezo Rustig?'* uit 2007 wordt een beschrijving gegeven van de jaarwisseling die steekhoudend was en is. Het betreft een *riskante traditie van veel vuur, lawaai en alcohol*. Door heel Nederland zorgt dit voor inherente onveiligheid vanwege (illegaal) vuurwerk, het stoken van vuren en geweld. Er is bij dit feest een maximale spreiding van een groot aantal – voornamelijk kleinschaliger – incidenten (Adang & Van der Torre, 2007).

Onder sommige groepen autochtone Nederlanders bestaat de traditie of sfeer dat op die ene dag 'alles moet kunnen'. Het gaat – tenzij de jaarwisseling op een zondag valt – om dorpen buiten de Randstad, in het bijzonder in delen van de zogenoemde *"bible belt"*. En om bepaalde volkswijken in stedelijk gebied. Homogeniteit, sociale cohesie en een afkeer van de overheid gaan hand in hand. Dit sociaal gelegitimeerde jaarwisselingsgeweld is anno 2017 nog steeds zichtbaar, al zijn er ook dorpen of wijken waar het duidelijk rustiger is geworden: vanwege overheidsbeleid en/of omdat burgers tijdens de jaarwisseling liever niet de aandacht vestigen op hun dorp, wijk of groep.

De jaarwisseling is ook een unieke gelegenheidsstructuur voor het beslechten van oude vetes tussen burgers onderling of van burgers in de richting van het gezag en voor doelgerichte overlast-gevende of criminele activiteiten. Dit treedt vooral op in stedelijke gebieden, waar groepen jongeren vernielingen plegen. Er vallen *hot spots* aan te wijzen. De daders waren in 2007 vooral autochtone en ook wel allochtone Nederlanders. Anno 2017 lijkt de jaarwisseling gedemocratiseerd in stedelijk gebied, in die zin dat (ook allochtone) jongeren en jongvolwassenen die het hele jaar door zorgen voor overlast of misdaad, zich laten zich gelden bij de jaarwisseling, onder meer door brandstichting en door intimidatie met behulp van vuurwerk.

2.2 De jaarwisseling: beperkte maakbaarheid

De jaarwisseling kent in hoge mate een autonoom verloop. Het overheidsoptreden is belangrijk, maar vanwege het massale landelijke karakter bepalen onvermijdelijk de gedragingen van burgers in hoge mate het verloop van de jaarwisseling. De gewoontes en codes binnen sociale systemen zijn in algemene zin veel bepalender voor het sociale leven dan ingrijpen door de overheid, inclusief de politie. Het geeft het maatschappelijk leven een semiautonom karakter. Vanwege de maximale massaliteit en spreiding geldt dat bij uitstek voor de jaarwisseling. Politie en gemeenten worden pas effectief als zij een relevante factor wordt binnen sociale systemen, zoals buurten, dorpen of groepen (vgl. Cachet, 1990). Bij de jaarwisseling wordt dit geprobeerd door middel van communicatie en normstelling, maar ook door op gerichte wijze te zorgen voor een gepercipieerde pakkans.

Het semiautonome karakter van de jaarwisseling is relevant voor het bestrijden van het geweld, maar ook voor het publieke debat over vuurwerk: veel minder of geen (knal-)vuurwerk wordt (pas) een realistische optie als veel burgers dat zo willen. Dorpen op het platteland zullen zich bijvoorbeeld niet schikken naar onwelkome wetgeving in 'Den Haag' en handhaving is vanwege de maximale massaliteit van het evenement dan niet overal mogelijk.

2.3 Dagelijkse problemen worden uitvergroot

De jaarwisseling is een evenement dat *dagelijkse problemen (soms uitvergroot) zichtbaar maakt*. Het gaat daarbij zowel om kwade intenties of anti-overheidssentimenten onder bepaalde groepen als om kwetsbaarheden in het overheidsoptreden. Het omgekeerde is ook waar: de aanpak van de jaarwisseling profiteert anno 2017 van het versterkte gemeenschappelijke veiligheidsbeleid (zie hoofdstuk 3).

De volgende dagelijkse veiligheidsproblemen laten zich gelden bij de jaarwisseling:

- a. *Lage pakkans voor aangifte-loze delicten: dus ook voor illegale vuurwerkhandelaren.*
De pakkans voor georganiseerde en aangifte-loze delicten (of 'haaldelicten') is laag. De inrichting van de basisteams en districten leidt ertoe dat op dit niveau bijna alle opsporingsinspanningen worden gericht op aangifte-delicten (of: 'brengdelicten'): veel voorkomende criminaliteit en *High Impact Crime*. Dit is een structurele kwetsbaarheid van basisteams (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). Criminelen weten inmiddels hoe laag de pakkans is: ook vuurwerkcriminelen profiteren.
- b. *Onzekerheden bij geweldgebruik*
Politiemensen voelen zich op dagelijkse basis onzeker bij geweldgebruik vanwege:
 - weinig trainingsuren (de CAO tilt dit van 32 naar 42 uur per jaar);
 - beschikbare trainingsuren die te weinig worden gericht op realistisch geweld en te vaak op extreme situaties, zoals terreur;
 - onzekerheid over de nasleep van geweld;
 - regelmatig onbekendheid met / twijfel over de geweldscompetenties van collega-agenten;
 - de behoefte aan extra middelen, zoals de uitschuifbare wapenstok;
 - de geringe preparatie op groepsoptreden.¹
- c. *Gemakkelijke smokkel*
Er is weinig controle op het grensoverschrijdende vervoer van personen en goederen. Dit biedt kansen voor criminelen die verboden goederen vervoeren over landsgrenzen. Het is daardoor onder meer tamelijk eenvoudig om per auto of in pakketjes illegaal vuurwerk Nederland binnen te brengen.

¹ Zie Van der Torre e.a., 2011; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017.

2.4 Groter probleem dan in 2007: illegaal (knal-)vuurwerk

De aard van het illegale (knal-)vuurwerk is een groter probleem dan in 2007. Het meest duidelijke voorbeeld is de nieuwste generaties Cobra's; volgens respondenten qua kracht vergelijkbaar met een aanvalsgranaat, ook al kost één stuk doorgaans ongeveer vijf euro.² Een Cobra kan worden geclassificeerd als zwaar knalvuurwerk. Formeel heeft het de status van professioneel vuurwerk, maar bij professionele vuurwerkshows wordt het zelden toegepast. Zwaar knalvuurwerk is namelijk ongeschikt voor vuurwerkevenementen vanwege het ontbreken van visuele effecten. Zwaar knalvuurwerk is daarmee vrijwel uitsluitend bestemd voor de illegale consumentenmarkt (Van Essen, 2014).

De grote kracht van het zwaarste illegale knalvuurwerk roept een lastige operationele vraag op. Hoe kunnen politiemensen hiertegen worden beschermd, zonder dat ze hun gebruikelijke 'streng en vriendelijk-uitstraling' verliezen en de kleding of voertuigen ook nog praktisch zijn? Dezelfde vraag is relevant voor andere hulpdiensten. Het is te gemakkelijk om te zeggen dat bescherming niet mogelijk is, maar we spraken niemand die een afdoende oplossing zag. Waarschijnlijk wordt zwaar of zwaarder letsel geregeld voorkomen doordat betere beschermmiddelen worden uitgedeeld aan politiemensen, zoals oordoppen en brillen. Er valt winst te boeken, want: "helaas worden deze niet in iedere eenheid gebruikt of aangeschaft". Bij de laatste jaarwisseling raakten geen agenten zwaar gewond³ vanwege vuurwerk, maar dat biedt geen garanties en het neemt zeker het kwetsbare gevoel onder politiemensen niet weg.

Het probleem is dat kwaadwillende burgers eenvoudig kunnen beschikken over een 'vuurwerk-wapen': tijdens de jaarwisseling en daarbuiten. De eenvoudige beschikbaarheid komt door het grote aanbod en door de lage pakkans voor criminele vuurwerkhandelaren. Maar ook doordat opvoeders en gebruikers de risico's onderschatten, omdat ze denken dat het 'alleen maar' vuurwerk is en niet goed genoeg weten hoe groot de kracht is geworden.

"Ouders lenen hun creditcard aan kinderen om even wat Cobra's te bestellen. Ze weten niet wat hun kinderen bestellen en wat de risico's zijn".

"Het zijn echt geen strijkers meer. Bij de zwaarste Cobra's vergeleken zijn de aloude strijkers een soort sterretjes".

Zwaar knalvuurwerk kan voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Het wordt bijvoorbeeld benut voor plofkraken, het wordt soms rondom of tijdens voetbalwedstrijden afgestoken (met extra risico's vanwege het grote aantal personen in een kleine ruimte) en het kan worden benut om een (terreur-)aanslag te plegen.

"Waar ik bang voor ben: het moet een keer misgaan. (...) Ik denk dat je bij sommige partijen mag zeggen dat je er echt een aanslag mee kan plegen".

² TNO verricht onderzoek naar de kracht van dit illegale knalvuurwerk.

³ In een aantal gevallen verloren politiemensen wel (tijdelijk) het gehoor en/of zicht, hetgeen uiteraard wel een forse impact heeft, mede omdat het 'erger' af had kunnen lopen.

Anno 2017 komt, scherper dan tien jaar geleden, de riante criminele kansenstructuur voor illegale vuurwerkhandelaren in beeld. De Nederlandse consumentenvraag naar zwaar knalvuurwerk is fors vanwege de sterke Nederlandse traditie van vuur en vuurwerk bij de jaarwisseling. Professionals schatten dat er jaarlijks 1 tot 2 miljoen kilogram illegaal vuurwerk wordt verhandeld op de Nederlandse markt (Neve e.a., 2012).

Vanwege aanpassingen in het zogenoemde Vuurwerkbesluit (naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede in 2000) is ongewild het zicht op de illegale handel in professioneel vuurwerk verslechterd. De herziening maakte, vanwege de invoering van veiligheidsafstanden, de opslag van professioneel vuurwerk nagenoeg onmogelijk. Dit vuurwerk wordt nu opgeslagen in onder meer Duitsland, waardoor het grotendeels buiten het zicht blijft van Nederlandse toezicht- en handhavingsinstanties (Van Essen, 2010).

Er is (internationale) wetgeving die zorgt voor een halve markt. In 2007 is de Pyrorichtlijn ingevoerd, met als doel harmonisatie van de normen voor vuurwerkhandel in Europa. Dit leidt echter maar tot gedeeltelijke overeenstemming, omdat de richtlijn aan lidstaten de ruimte geeft om strengere eisen op te nemen ten aanzien van bezit, gebruik en /of verkoop van categorieën vuurwerk. Nederland benut deze mogelijkheid. Diverse vuurwerkartikelen zijn in Nederland aangewezen als professioneel vuurwerk; dergelijk vuurwerk is verboden voor Nederlandse particulieren. Echter, in omliggende lidstaten (België en Duitsland) en in andere Europese landen (bijvoorbeeld Italië en Polen) wordt niet van deze optie gebruik gemaakt. In deze landen zijn, betrekkelijk makkelijk, vuurwerkartikelen te verkrijgen die niet aan de Nederlandse eisen van consumentenvuurwerk voldoen. Nederlandse vuurwerkcriminelen maken hier dankbaar gebruik van en benutten internationale netwerken voor illegale vuurwerkhandel (Bogers, 2011).

In 2014 is een richtlijn aangenomen die de traceerbaarheid voor pyrotechnische artikelen tracht te verbeteren door de verantwoordelijkheden van marktdeelnemers te benoemen en de procedures aan te scherpen. Dit bemoeilijkt enigszins het handelen in professioneel vuurwerk voor illegale handelaren. Illegale vuurwerkhandel is echter internationaal en de beleidsmatige verschillen tussen Europese landen belemmert een structurele aanpak van handhaving en opsporing van illegale vuurwerkhandel (Neve, 2012).

Experts stellen dat de illegale vuurwerkmarkt omvangrijk is en dat er diverse spelers actief zijn (Van Essen, 2014). Op de illegale vuurwerkmarkt in Nederland opereren georganiseerde criminelen (grote partijen, vervoer en opslag) en profiteurs (op en neer rijden en losse verkoop via sociale media en in kleine sociale kring). De illegale vuurwerkmarkt doet denken aan hennepsteelt:

- een misdaadmarkt waar eenvoudig ingestapt kan worden;
- de misdaad wordt gerechtvaardigd door het idee dat 'het toch moet kunnen';
- de misdaad wordt gemotiveerd door de (relatief) lage pakkans en door hoge of aantrekkelijke opbrengsten.

Met regelmaat wordt door vuurwerkcriminelen gebruik gemaakt van een infrastructuur die mede is opgebouwd met drugscriminaliteit. Criminelen combineren met andere woorden 'drugs' en 'vuurwerk'. Zie de onderstaande mediaberichten.

Mediaberichten: drugs en illegale vuurwerkhandel

'Politie pakt duo op met wapen, drugs en illegaal vuurwerk' (Algemeen Dagblad, 16 januari 2017). Tijdens een controle in Gorinchem zijn twee mannen aangehouden. De verdachten hadden een stroomstootwapen, vermoedelijk harddrugs en illegaal vuurwerk in hun bezit.

'Vuurwerk en drugs' (Persbericht Politie, 31 december 2016). In Tilburg zijn na een doorzoeking in een woning tientallen kilo's illegaal vuurwerk gevonden. Eveneens vonden politieagenten een handelsvoorraad hennep.

'Vondst hennep en illegaal vuurwerk bij woningbrand' (Hart van Nederland, 30 december 2016). Bij een woningbrand in Kerkrade zijn drie hennepplantages ontdekt en 200 kilo zwaar illegaal vuurwerk aangetroffen.

'Illegaal vuurwerk, nepwapen en drugs in woning in Schiermonnikoogsestraat' (Persbericht Politie, 21 december 2016). De politie heeft bij een onderzoek naar handel in illegaal vuurwerk 600 nitraten en 26 mortieren aangetroffen. Daarnaast is er een nepwapen en materialen voor hennepkwekerijen in beslag genomen.

'Wapens, drugs en vuurwerk in huis Heerlen' (Telegraaf, 23 november 2016)
In een woning in Heerlen heeft de politie een kilo zwaar illegaal vuurwerk, wapens en een kilo harddrugs gevonden.

'Politie treft partij zwaar illegaal vuurwerk en drugs aan bij man in Denekamp' (RTV Oost, 22 oktober 2016). Na overlastmeldingen heeft de politie een woning doorzocht. Er werd een partij zwaar illegaal vuurwerk gevonden, onder meer pakketten met nitraten, vlinders en cobra's. Tevens was er een in een ruimte een hennepkwekerij ingericht. Ook troffen agenten een grote hoeveelheid XTC- pillen aan.

'Politie doet inval: cash en drugs in beslag genomen' (RTV Noord, 23 september 2015). In Groningen klaagden burens over drugsoverlast. De politie heeft een handelshoeveelheid drugs en illegaal vuurwerk in beslag genomen.

Het is voor Nederlandse consumenten gemakkelijk om zwaar of gevaarlijk illegaal vuurwerk te kopen. Ze kunnen het kopen of bestellen bij lokale dealers: op straat, aan de deur bij de dealer, in sociale netwerken (bijvoorbeeld school, werk, wijk of sport) of via bijvoorbeeld Instagram. Ze kunnen de moeite nemen om zelf naar het buitenland te rijden of ze kunnen het in het buitenland bestellen, waarna het per post wordt bezorgd. De consequentie is dat gevaarlijk vuurwerk wordt getransporteerd langs kanalen die zijn bedoeld voor het bezorgen van reguliere consumentenproducten.

2.5 Sinds enkele jaren: een vuurwerk-debat

In vergelijking met 2007 valt op dat er een politiek-maatschappelijk debat is over de wenselijkheid van vuurwerk, met als kernvraag in welk mate er (juridische) grenzen gesteld moeten worden aan het verkopen of afsteken van vuurwerk.

De tijden waarop vuurwerk mag worden afgestoken zijn ingekort: dat mag nu van 18:00 uur tot 02:00 uur.⁴ Er worden in meer en meer gemeenten zogenoemde vuurwerkvrije zones ingesteld. Er wordt gepleit voor verdergaande restricties, zoals een verbod op knalvuurwerk of een algeheel vuurwerkverbod. Wat een geheel of gedeeltelijk vuurwerkverbod betreft, speelt een

⁴ Vuurwerkbesluit artikel 2.3.6: Het is verboden consumentenvuurwerk, anders dan bedrijfsmatig, tot ontbranding te brengen op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18:00 uur en 1 januari 02:00 uur van het daaropvolgende jaar.

klassiek dilemma (hoe wordt het gehandhaafd?) des te meer vanwege het semiautonome karakter van de jaarwisseling. Anders gezegd: een jaarwisseling zonder knalvuurwerk valt pas redelijkerwijs te handhaven als er in een bepaald gebied (regio, wijk of dorp) draagvlak is voor zo'n verbod onder een ruime meerderheid van de (jonge) mannelijke bevolking. Dat is vooralsnog niet het geval, al is sinds 2007 wel duidelijk geworden dat er veel burgers en politici zijn met een afkeer van knalvuurwerk. In 2007 waren we geneigd het massale afsteken van knalvuurwerk te zien als een vastgeroest verschijnsel waar weinigen aan wensten te tornen, maar anno 2017 is dat een achterhaalde assumptie.

De stemming in Nederland

TNS NIPO (2016) heeft de stemming over vuurwerk tijdens de jaarwisseling onder burgers gepeild. We bespreken kort enkele resultaten.

De opvattingen over vuurwerk verschuiven langzaam. In 2008 stond 52 procent (overwegend) positief tegenover het afsteken van vuurwerk en 47 procent (overwegend) negatief. In 2016 is het vuurwerk-draagvlak verminderd: 47 procent is positief en 49 procent negatief. Het draagvlak voor vuurwerk verschilt per regio. In het Oosten is er duidelijk meer steun (53%) dan in de drie grootste gemeenten (40%). Jongeren zijn positiever over vuurwerk dan ouderen.

Er is een minimale verschuiving waar te nemen ten aanzien van het afsteekgedrag van vuurwerk. Onveranderd is de categorie (20 procent) die altijd of meestal vuurwerk afsteekt bij de jaarwisseling. Een kwart van deze categorie steekt siervuurwerk én knalvuurwerk af. De groep Nederlanders die zegt nooit vuurwerk af te steken, is gegroeid van 64 procent (2008), via 62 procent (2012), naar 69 procent (2016). Bijna de helft van de Nederlanders vindt het – hoewel ze zelf niets afsteken – leuk om naar vuurwerk te kijken. TNS NIPO stelt verder dat de aangepaste afsteektijden een positief effect hebben. 68 procent van de respondenten vindt de huidige afsteektijden prima.

Tot slot heeft TNS NIPO beleidsopties voorgelegd aan respondenten. Er bestaat wat dit betreft verdeeldheid onder de Nederlanders. Ongeveer evenveel respondenten (steeds circa een vijfde) is voor: **1.)** een algeheel verbod op consumentenvuurwerk (eventueel met vuurwerkshows); **2.)** het verbieden van knalvuurwerk voor consumenten; **3.)** het behouden van de huidige regelgeving. Indien er een algeheel verbod op consumentenvuurwerk komt, zegt een kwart van de 'afstekers' dat ze vuurwerk blijven afsteken. Overigens vindt 66 procent van de ondervraagden dat de overheid meer moet doen tegen illegaal vuurwerk.

Vuurwerkvrije zones

Het gemeentebestuur van Hilversum stelde bij de jaarwisseling in 2014 een vuurwerkvrije zone in: een gebied waar een vuurwerkverbod geldt om gevaar, schade of overlast te voorkomen. Zie het onderstaande kader voor een juridische toelichting.

De afgelopen jaren volgden tientallen gemeenten. In 2016 heeft een op de vijf gemeenten tenminste één vuurwerkvrije zone ingesteld (Van der Parre, 2016). In 2015 steeg het aantal vuurwerkvrije zones sterker dan in 2016. Er worden specifieke gebieden aangewezen als vuurwerkvrije zone, zoals verzorgings- en ziekenhuizen, opvanglocaties voor dieren, parken waar veel honden worden uitgelaten, winkelcentra of historische panden die de overheid wenst te beschermen. Het gaat met andere woorden niet om locaties waar het meeste vuurwerk wordt afgestoken. Bovendien is het, vanwege het geringe oppervlakte van de zones, eenvoudig om buiten deze gebieden vuurwerk af te steken. Een vuurwerkvrije zone kan zorgen voor lokale rust, maar de

huidige zones kunnen alleen al vanwege het beperkte geografische bereik weinig invloed hebben op het verloop van de jaarwisseling. Het instellen van de zones geeft wel uitdrukking aan de afkeer van vuurwerk onder een deel van de bevolking en onder politici.

Vuurwerkvrije zones in Nederland: de juridische grondslag

Vuurwerkvrije zones zijn toegestaan. Gemeentebesturen zijn bevoegd, op grond van artikel 2.6.3 model – APV, om in de periode van 31 december 18:00 tot 1 januari 2:00 een gebied aan te wijzen waar het afsteken verboden is, om gevaar, schade of overlast te voorkomen. Zodat de belangen van bezoekers en omwonenden van de aangewezen locaties kunnen worden beschermd.

Op 27 oktober 2014 heeft het college van B & W van Hilversum een aanwijzingsbesluit inzake verbod consumentenvuurwerk ingesteld op basis van de APV (artikel 2.6.3 model – APV) in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast op de aangewezen locaties. Het afsteken van vuurwerk in een deel van het centrum brengt tijdens openingstijden een grote mate van gevaar en overlast met zich mee. Ook buiten openingstijden van winkels en horeca brengt het afsteken van vuurwerk overlast met zich mee voor ondernemers en bewoners in het gebied. Het besluit heeft tot gevolg dat er in bepaalde delen van Hilversum geen consumentenvuurwerk mag worden afgestoken rond de jaarwisseling: de zogenoemde vuurwerkvrije zones.

De Hilversumse vuurwerkhandelaren stelden een bestuursrechtelijke kort geding in bij de voorzieningsrechter om het vuurwerkverbod voorlopig te schorten. De voorzieningsrechter ging hier niet in mee en kwam op 21 december 2015 met het voorlopige oordeel dat het vuurwerkverbod in het centrum van Hilversum in stand mocht blijven (Persbericht Raad van State, 2015). Op 14 december 2016 kwam definitieve uitspraak van de Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak): “Het college van burgemeester en wethouders van Hilversum mag een deel van het centrum aanwijzen waar rond de jaarwisseling geen consumentenvuurwerk mag worden afgestoken” (Persbericht Raad van State, 2016).

De Hilversumse handelaren voerden drie bezwaren tegen het aanwijzingsbesluit. Ten eerste is de burgemeester en niet het college van burgemeesters en wethouders bevoegd om een vuurwerkverbod in te stellen. Ten tweede is het aanwijzingsbesluit in strijd met het landelijk Vuurwerkbesluit. Tot slot is er onvoldoende rekening gehouden met de belangen van de vuurwerkhandelaren.

De drie bezwaren zijn verworpen. Ten eerste gaat het aanwijzingsbesluit in op het stellen van regels op het terrein van openbare orde. Het instellen van een vuurwerkvrije zone valt niet onder ‘handhaving van de openbare orde’, wat een exclusieve bevoegdheid is van de burgemeester. Eveneens is het besluit niet in strijd met het landelijk Vuurwerkbesluit. In het Vuurwerkbesluit zijn geen regels opgenomen over het aanwijzen van plaatsen waar vuurwerk mag worden afgestoken, het stelt algemene regels voor de verkoop en het afsteken van vuurwerk. Tot slot oordeelt de Raad van State dat het gemeentebestuur bij de besluitvorming een belangenafweging maakt, maar aan omzetverlies van vuurwerkhandelaar dient geen doorslaggevend gewicht te worden toegeschreven. Er is geen hoger beroep mogelijk tegen de uitspraak.

Handhaving van vuurwerkvrije zones is een heikel punt, zo stellen gemeenteambtenaren en politiemensen die we spraken. Daders dienen op heterdaad betrapt te worden en dat is moeilijk vanwege de beperkte handhavingscapaciteit. De handhaving van het vuurwerkverbod verschilt per gemeente. In sommige gemeenten wordt extra gehandhaafd in de zones, maar in andere gemeenten doen gemeenteambtenaren en politiemensen dit niet of mondjesmaat. In die laatste categorie gemeenten is het gedrag van burgers doorslaggevend voor de gang van zaken. Het kan goed gaan, maar ook verkeerd, zoals in Soest (zie kader). In Soest had de vuurwerkvrije zone juist een aanzuigende werking op jongeren die de orde verstoorden. Dit wijst op een reëel dilemma. In een gemeente of dorp met mensen die fel gekant zijn tegen vuurwerkvrije zones (of verdergaande

maatregelen, zoals een verbod op knalvuurwerk), zal het lastig zijn om voldoende handhavingscapaciteit op straat te brengen. Nog anders gezegd: wat in Hilversum werkt, kan in bijvoorbeeld Kampen of Volendam niet werken of zelfs (tijdelijk?) een extra probleem veroorzaken. Het risico bestaat dat burgers door onwelkome jaarwisselingsmaatregelen van 'de overheid' worden gemotiveerd tot verzet: in dit geval tegen vuurwerkvrije zones, maar in het verleden bijvoorbeeld tegen een (soms abrupt) verbod om vuren of auto's te stoken (zie bijvoorbeeld de casus Veen en Schiedam in Adang & Van der Torre, 2007).

De ervaringen met vuurwerkvrije zones zijn logischerwijs wisselend. Een deel van de gemeenten is tevreden dat de zones zijn ingevoerd. Sommige gemeenten stappen over naar vrijwillige vuurwerkvrije zones, zoals de gemeente Tilburg. Andere gemeenten heffen vuurwerkvrije zones op. Bijvoorbeeld rondom een verzorgingstehuis, omdat bewoners willen genieten van het uitzicht op het vuurwerk. Daarnaast ziet een deel van de Nederlandse gemeenten geen reden tot invoering (Winterman & Schildkamp, 2016).

De vuurwerkvrije zone in Soest

Een citaat uit het artikel 'Metz: vuurwerkvrije zone Smitsveen niet te handhaven', Algemeen Dagblad, 3 januari 2017

"Vliegende winkelwagentjes, kapotte ruiten en een bijna opgeblazen politieauto; ook in de wijk Smitsveen in Soest is de jaarwisseling onrustig verlopen. Volgens burgemeester Metz had de vuurwerkvrije zone juist een aanzuigende werking en is deze niet te handhaven". De burgemeester stelt dat vuurwerkvrije zone rondom de Smitsweg een aanzuigende werking heeft gehad op jongeren ook uit omliggende gemeenten en een reactie uitlokt om juist in dit gebied 'keet' te gaan schoppen.

"We hebben er bewust voor gekozen om vooraf te melden dat geen extra handhavingscapaciteit zou worden ingezet. Vorig jaar bleek dit namelijk averechts te werken en we wilden niet in een kat- en muisspel met de jongeren komen. Hoewel op mijn verzoek er wel uitdrukkelijk politie zichtbaar aanwezig was in de wijk, blijkt een vuurwerkvrije zone in dit gebied echter niet te handhaven."

(...)

Evaluatie

In de evaluatie⁵ naar de vuurwerkvrije zone stellen politieagenten: "Het lijkt er op dat de vuurwerkvrije zone een sterke aantrekkingskracht heeft gehad op de jeugd om zich juist in dit gebied te gaan misdragen. Dit blijkt uit de grote hoeveelheid vuurwerk in dit gebied en de meldingen vanuit dit gebied." Buurtvaders stellen: "Een vuurwerkzone zonder enige strafmaatregelen gaat niet werken. Waarom een vuurwerkvrije zone instellen, die het alleen maar erger maakt in de wijk? Het heeft naar mening van de buurtvaders averechts gewerkt. Het had een aanzuigende werking, omdat de jeugd en de jongeren zelfs met bivakmutsen op naar het Smitveen kwamen om de boel te terroriseren. Men wist dat er een kat- en muisspel met de politie gespeeld kon worden."

⁵ Gemeente Soest (2017). *Evaluatierapport Vuurwerkvrije Zones. Jaarwisseling 2016-2017*.

Letselschade

Oud en Nieuw levert een jaarlijkse letselpiek op vanwege gewonden en zelfs doden door vuurwerk. De Spoedeisende-Hulpafdeling (SEH) van ziekenhuizen heeft op 31 december en 1 januari 2017 in totaal 473 vuurwerkslachtoffers behandeld.⁶ Dit is een lichte daling (2 procent) ten opzichte van de jaarwisseling 2015-2016. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag steeg het aantal vuurwerkslachtoffers op de SEH. Er viel één dodelijk vuurwerkslachtoffer tijdens de jaarwisseling 2016-2017.⁷

In 12 procent van de gevallen werd het slachtoffer opgenomen in het ziekenhuis. Er zijn 72 vuurwerkslachtoffers behandeld door traumachirurgen. In 2015-2016 waren dat er 102. Het valt op dat er minder slachtoffers terechtkomen bij traumachirurgen, maar dat de verwondingen die deze chirurgen behandelen wel ernstiger zijn. Ongelukken met carbid schieten of illegaal vuurwerk veroorzaakten de meeste ernstige verwondingen. 18 procent van de vuurwerkslachtoffers ging, via de SEH, naar een oogarts of oogziekenhuis.

De meeste slachtoffers (70%) kwamen na 0:00 binnen op de SEH. Slechts 3 procent van de slachtoffers kwam vóór 31 december 18:00 binnen: het tijdstip waarop vuurwerk mag worden afgestoken. In 2014 (nog voor de beperking van de afsteektijden) kwam 23 procent van de vuurwerkslachtoffers voor dit tijdstip binnen op de SEH.

76 procent van de vuurwerkslachtoffers is een man. Een derde (36%) is jonger dan 20 jaar. Dat is een fikse daling: bij de jaarwisseling 2015-2016 was 53 procent van de slachtoffers nog geen 20 jaar.

36 procent van de vuurwerkslachtoffers had oogletsel en 30 procent had tenminste één brandwond. 24 procent had verwondingen aan hand of vinger. Meer dan een kwart (27 procent) had verwondingen aan het hoofd, veelal brandwonden.

Het valt op dat bij de meest recente jaarwisseling 61 procent van de (op de SEH) behandelde vuurwerkslachtoffers 'omstander' was. Het vuurwerk werd dus door iemand anders afgestoken. Het voorgaande jaar lag dit percentage lager: 48 procent. Het letsel is in 45 procent van de (bekende) gevallen ontstaan door knalvuurwerk. Het aantal vuurwerkslachtoffers van knalvuurwerk is ten opzichte van het 2015-2016 afgenomen met 19 procent. Nijman & Valkenberg (2017) stellen dat dit komt door de toename van de verkoop van sierwerkvuurwerk, vergeleken met knalvuurwerk. Voor zover bekend viel 25 procent van de vuurwerkslachtoffers vanwege illegaal vuurwerk⁸ (Nijman & Valkenberg, 2017).

⁶ Naast de SEH hebben vuurwerkslachtoffers zich ook gemeld bij huisartsen posten. Door 22 huisartsenposten zijn vuurwerkslachtoffers geregistreerd. In 2016-2017 zijn er 263 patiënten behandeld voor vuurwerkletsel. De 22 huisartsenpost vertegenwoordigen ongeveer 4,2 miljoen Nederlanders maar zijn niet representatief voor Nederland (Nijman & Valkenberg, 2017).

⁷ Een 54-jarige mannelijk slachtoffer uit Meppel overleed na enkele dagen aan zijn verwondingen. Tijdens de jaarwisseling was er vuurwerk in zijn gezicht ontploft.

⁸ Niet in alle gevallen kon worden vastgesteld door wat voor soort vuurwerk letsel is ontstaan.

2.6 De jaarwisseling: risico-magneet

De jaarwisseling is een evenement dat risico's aantrekt en uitvergroot. Dat werd bij de jaarwisseling 2016-2017 op verschillende manieren zichtbaar.

In de eerste plaats het mogelijke wangedrag (geweld, diefstal of zedendelicten) van zogenoemde 'veilige landers'. Dat zijn personen die weinig of geen kans maken op een vluchtelingenstatus omdat ze afkomstig zijn uit een veilig Noord-Afrikaans land, maar die zich wel als vluchteling hebben aangemeld. In het vierde kwartaal van 2016 pleegde deze categorie in verschillende Nederlandse steden delicten en veroorzaakte ze overlast. Door de analogie met de jaarwisseling 2015-2016 in Keulen werd gevreesd dat deze categorie zedendelicten zou plegen bij de meest recente Nederlandse jaarwisseling. Burgemeesters en de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie hadden de mogelijkheid om – uit voorzorg – een vreemdelingrechtelijke maatregel op te leggen aan personen die reeds ernstige overlast hadden veroorzaakt. Deze maatregel is ongeveer 340 keer opgelegd tijdens de jaarwisseling 2016-2017: circa 260 keer door de staatsecretaris en circa 80 keer door een burgemeester, zo blijkt een brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 17 januari 2017 over de jaarwisseling 2016-2017.

In de tweede plaats zorgt de terreurdreiging voor spanningen in Nederland en in andere Europese landen. In diverse steden zijn nieuwjaarsvieringen aangepast en werden extra veiligheidsmaatregelen getroffen, zoals *roadblocks*. Vorig jaar werden bij de vuurwerkshow in Rotterdam ook maatregelen getroffen vanwege terreurdreiging, zoals extra bescherming voor het politiepersoneel.

3. Beleid

3.1 Vooruitgang

De gemeenschappelijke inspanningen (in het bijzonder van gemeente, politie en brandweer) bij de aanpak van de jaarwisseling zijn intensiever geworden en liggen kwalitatief gemiddeld op een duidelijk hoger niveau dan in 2007. Hier staat tegenover dat de interne onvrede bij de politie over het verloop van de jaarwisselingen is toegenomen. Twee dagelijkse problemen komen aan de oppervlakte: vooral de slechte preparatie op geweldshantering (training, uitrusting en groepsoptreden) en de slagkracht bij (lokale) opsporing, in casu gericht op illegale vuurwerkhandelaren.

Er is in de periode van 2007 tot en met 2017 gestage vooruitgang geboekt bij de gemeenschappelijke aanpak van de jaarwisseling, met gemeenten, politie en de brandweer in de hoofdrol. Dit kwam doordat politiek, maatschappelijk en professioneel werd onderkend dat het geweld tijdens de jaarwisseling onacceptabel was. Tegelijkertijd kon dit in handen worden gegeven van een sterk (en versterkt) ambtelijk en professioneel veiligheidsnetwerk, zoals dat sinds de jaren negentig in Nederland is opgebouwd (Tops e.a., 2010). Veiligheid is een volwaardige pijler van het lokaal bestuur geworden. Voor een groot aantal mensen – van directeurs veiligheid, via jongerenwerkers tot aan toezichthouders en BOA's – is veiligheid een (hoofd-)taak.

Door het hele land heen werden 'lessen' over de aanpak van de jaarwisseling ter hand genomen of (intensiever) voortgezet. Dit werd gestimuleerd door onderzoek van de Politieacademie en door het IPO-rapport over de jaarwisseling. Op lokaal niveau vergt de riskante jaarwisselingstraditie regulering: wat mag wel en wat mag niet? Dit vergt overleg met burgers en ondernemers, waaronder organisatoren van lokale feesten. De lokale regulering staat of valt met het vermogen om coalities te smeden. Naast het reguleren van de jaarwisseling, komt het aan op het in kaart brengen van lokale (rest-)risico's. Het is de vraag op welke locaties en ten aanzien van welke groepen gerichte maatregelen nodig zijn en welke maatregelen (kunnen) werken.

3.2 Maatregelen waarmee vooruitgang is geboekt

Met de volgende maatregelen werd vooruitgang geboekt sinds 2007:

1. Meerjarig reguleren
2. Op tijd beginnen in een multidisciplinair structuur
3. Met burgers samen
4. Gelegenheids-beperkende maatregelen
5. Goede personele inzet

Ad 1.) Meerjarig reguleren

In 2007 troffen we drie fouten nog regelmatig aan op lokaal niveau: tijdelijke alertheid na een slecht verlopen jaarwisseling; plotselinge hardheid (*zero tolerance*) of andere onverwachte en niet gecommuniceerde beleidswijzigingen; of een 'laat maar waaien'-houding, met het idee dat het vanzelf weer 2 januari wordt, ook na geweld en vernielingen (Adang & Van der Torre, 2007).

Beleid en aanpak zijn gediend met een meerjarig perspectief, waarbij regels worden gesteld en gericht wordt opgetreden tegen risico's, terwijl wordt gewerkt aan het vergroten van het draagvlak voor die regels. Bij deze inventarisatie blijkt dat er in veel gemeenten garanties zijn dat de lokale

aanpak op een acceptabel niveau ligt. De jaarwisseling staat bijna altijd op de agenda van het driehoeksoverleg en van het ambtelijke voorportaal. Daarbij werken – buiten de grote steden – vaak middelgrote en kleine gemeenten samen. Binnen het veiligheidsnetwerk zijn er vaak enkele professionals – bij gemeente, politie en de brandweer – die als trekker fungeren. Vaak op gemeentelijk niveau, maar ook bovenlokaal. Continuïteit en verbetering gaan vaak gelijk op. In de gemeente Leiden (zie onderstaand kader) wordt bijvoorbeeld al jarenlang werk gemaakt van een veilige jaarwisseling.

Leiden

De veiligheidssituatie bij de jaarwisseling is de afgelopen jaar sterk verbeterd. Meer dan tien jaar geleden waren enkele volkswijken in Leiden een “warzone” tijdens de jaarwisseling. Generatie op generatie was het gebruikelijk dat bewoners uit de volkswijk “gingen rellen”. Ouders moedigden kinderen aan. Er ontstond iedere jaarwisseling een kat- en muisspel met de politie. Er waren grote open vuren en onder meer de brandweer werd met vuurwerk aangevallen. De samenwerking tussen politie en de brandweer was destijds slecht.

Het kantelpunt kwam na de benoeming van Lenferink als burgemeester van Leiden in 2003. Bij de jaarwisseling 2003-2004 lagen er caravans op een brandstapel en op verschillende locaties kwamen politie en brandweer manschappen tekort om op te kunnen treden. Professionals hadden de situatie niet onder controle. De burgemeester wilde “dit nooit meer”. Er is een spoedvergadering belegd waarna een integrale aanpak werd gestart. We citeren:

“Er ontstond meer afstemming in het reguliere proces waardoor lokale partners meer grip kregen op het optreden. De kracht zit in de gezamenlijke aanpak. Aan de voorkant wordt tijdig overleg gevoerd. Meerdere partners werken mee aan een veilig verloop van de jaarwisseling, bijvoorbeeld de woningbouwcorporatie en jongerenwerkers. Ook handhavers zijn actief bezig met de voorbereiding van de jaarwisseling. Een goede voorbereiding is het halve werk”.

“De afgelopen jaren zijn er mooie dingen bereikt en tal van initiatieven en ideeën ontwikkeld. Gaandeweg zijn er meer maatregelen ingesteld. Het treintje is ingevoerd, waarbij bij partners (brandweer, gemeente en politie) gezamenlijk optreden. Aan raddraaiers worden bestuurlijke maatregelen opgelegd zoals preventieve dwangsommen. Inmiddels is er een doorleefde integrale werkwijze. Partners stellen dat het goed gaat met de voorbereidingen. De politie is op dit moment, ook met partners goed op elkaar ingespeeld”.

“Wij proberen al meer dan tien jaar lang een cultuuromslag te realiseren in deze wijken. Dat begint nu zijn vruchten af te werpen. Het rellen wordt niet meer doorgegeven aan de volgende generatie. Er zijn minder incidenten en de schade is aanzienlijk afgenomen”.

Bij veel respondenten bestaat tevredenheid over de huidige lokale aanpak en samenwerking bij de jaarwisseling. Er zijn punten die beter kunnen, maar in grote lijnen constateren gemeenten en partners dat ze op de goede weg zijn.

“De samenwerking tussen partners is routinematig geworden. In het nieuwe meerjarenplan gaan we niet veel aanpassen ten aanzien van de jaarwisseling. We zijn aan het zoeken welke sleutelfiguren in de samenleving we kunnen inzetten. Mogelijk kunnen we hen belonen door carbidschieten cultureel erfgoed te laten worden maar dan dienen de bewoners dit niet meer af te schieten in de straat. Dit is echter een stip op de horizon. Het is lastig om een jarenlange traditie te doorbreken. Volgens mij dienen we de huidige aanpak door te zetten: blijven masseren en niet te snel willen.”

“Ik ben er trots op dat de jaarwisseling zo routinematig loopt. Het is belangrijk om vooruit te blijven denken. De jeugdigen verversen natuurlijk. ‘De alles moet maar kunnen traditie’ moeten we in beweging krijgen. Dat is lastig. Het gebruik is diepgeworteld.”

Ad 2.) Op tijd beginnen in een multidisciplinair structuur

Het tijdig beginnen met de voorbereidingen in een multidisciplinaire structuur is inmiddels ingeslepen op lokaal niveau. Vaak met gemeente en politie in de hoofdrol, maar in elk geval ook met de brandweer en geneeskundige diensten. Integrale communicatie en afstemming zijn sleutelwoorden bij de voorbereiding van de jaarwisseling. Wederzijds begrip en inzicht in elkaars werkwijze dragen bij aan een vlottere samenwerking.

“Voor de politie was het niet duidelijk hoe de samenwerking in de Nieuwjaarsnacht zou moeten verlopen met de brandweer. Dit heeft geleid tot een aantal trainingen, waarbij brandweer en politie gezamenlijk optrekken”.

Het valt op dat vandaag de dag vaker en beter dan tien jaar geleden, de stap wordt gezet naar samenwerking met ‘gemeentelijk blauw’ (toezichthouders en BOA’s) en met andere straatprofessionals, zoals jongerenwerkers. Bij veel gemeenten is de frontlijn-instelling verbeterd: het is gewoon of gewoner geworden dat ambtenaren of ingehuurde krachten werken tijdens avonduren en in de weekenden. Wel gaan gemeenteambtenaren, in de meeste gemeenten, tijdens de piekuren van de straat. Het optreden ligt dan in hoge mate in handen van de hulpdiensten.

“De gemeente maakt nu zo’n twee jaar gebruik van boa’s. Ze staan rechtstreeks met de politie in verbinding. Ze lopen met twee personen door het dorp. Als er aanleiding toe is, wordt de politie ingeschakeld. Er zijn geen grote incidenten. De boa’s zijn er normaliter één keer per week, rond de jaarwisseling elke dag, tot 18.00 uur.”

Respondenten onderstrepen het belang van een tijdige voorbereiding met partners. De start en intensiteit van de samenwerking zijn lokaal maatwerk, evenals de vraag welke partners aansluiten. Er wordt regelmatig geëvalueerd en de voorbereiding begint bijna altijd uiterlijk (niet al te lang) na de zomervakantie.

“In januari wordt er grootschalig geëvalueerd met alle ketenpartners. In september worden de voorbereiding getroffen voor de jaarwisseling die komen gaat. Gaan er mensen weg, dan heeft dat wel invloed op de voorbereidingen, er moet dan eerder gestart worden: communicatie en goede relaties zijn cruciaal. Elke jaarwisseling heeft een eigen aanpak en moet voorbereid worden.”

Ad 3.) Met burgers samen

Er wordt gecommuniceerd en samengewerkt met burgers. Hoewel dit niet altijd goed of met succes gebeurt, is het in gemeenten (en de dorpskernen of wijken daarbinnen) met problematische jaarwisselingen lokaal vaak wel een belangrijk element geworden. Maatschappelijke steun om de viering of activiteiten te reguleren – bijvoorbeeld het stoken van een vuur of een feest(je) – is het halve werk. Er worden op die manieren als het ware piketpalen geslagen waarover veel burgers en de overheid het eens zijn. Open vuren worden bijvoorbeeld door een vergunning toegestaan, mits burgers bereid zijn toezicht te houden. Er zijn zo verschillende successen geboekt.

“In Staphorst wordt bij de voorbereiding van de jaarwisseling burgers actief betrokken. Aan de voorbereidende werkgroepen nemen niet alleen instanties deel maar ook buurtverenigingen en stichtingen uit de gemeenschap. Zij denken actief mee hoe de jaarwisseling zo veilig en vrolijk mogelijk kan verlopen. We werken met stewards. Dit zijn autoriteiten uit de samenleving zoals bijvoorbeeld een vader, oom, werkgever of voetbalcoach. Op die manier halen we jongeren uit de anonimiteit. Vanwege de inzet van stewards kunnen we de nacht redelijk onder controle houden.”

“In Bruchem zijn we, nadat repressieve maatregelen niet bleken te werken, in gesprek gegaan met de raddraaiers. Er bleek een enorme haat jegens de overheid te zijn. Door vele gesprekken en een openhouding en de mogelijkheid om feesten te organiseren is de houding omgedraaid. De grote raddraaiers zijn de organisatoren van dit feest.”

Lokale overheden proberen op diverse manieren draagvlak te creëren onder de bevolking. Langdurig investeren in contact met sleutelfiguren is cruciaal om een structurele verbetering te realiseren. Gemeente en politie wijzen burgers op hun eigen verantwoordelijk. Niet ieder dorp of wijk is echter ontvankelijk voor initiatieven in samenwerking met de overheid. Coalities smeden gaat met vallen en opstaan.

“In Brakel werden met oud en nieuw allerlei feesten georganiseerd. Afgelopen jaren trokken de burgers zich terug omdat ze te oud werden om de activiteiten te organiseren. Er ontstond een gat en ondanks de aanbidding van subsidie werd dit vanuit de burgers niet opgepakt. Vervolgens is een horecaondernemer opgestaan en die heeft met behulp van subsidie een tent bij zijn horecagelegenheid gezet en een feest georganiseerd. Bewoners voelen zich niet meer verantwoordelijk voor de openbare orde en het rustig houden van de jaarwisseling, waardoor afgelopen twee jaar de schades in Brakel weer opgelopen zijn.”

“In 2008 is er in Tiel opgetrokken met de Molukse en Marokkaanse gemeenschap. Zij hebben subsidie gekregen om een feest te organiseren met als eis dat zij zelf voor beveiliging en toezicht zorgen in hun gemeenschapshuis. Dat gaat goed en het blijkt dat eigen mensen de juiste snaar weten te raken als het om veiligheid gaat. Bij de Marokkaanse gemeenschap is het sinds de afgelopen jaarwisseling zichtbaar dat het idee uitgewerkt begint te raken, terwijl bij de Molukkers het enthousiasme nog steeds aanwezig is.”

Ad 4.) Gelegenheids-beperkende maatregelen

De jaarwisseling kan worden gezien als een unieke gelegenheidsstructuur voor drank, vuur(-werk), geweld en ongeregelheden. Zo bezien is het logisch dat op lokaal niveau werk wordt gemaakt van het verminderen van deze kansen. Daartoe worden enkele belangrijke werkwijzen gehanteerd.

In de eerste plaats wordt geïnventariseerd wie de (mogelijke) raddraaiers zijn, zodat persoonsgerichte maatregelen kunnen worden getroffen. Deze mensen wordt bijvoorbeeld aangesproken, krijgen een huisbezoek of een brief en soms wordt een straf (boete, vrijheidsstraf) uitgevoerd. Er worden gerichte bestuursrechtelijke middelen ingezet, zoals een (preventieve) last onder dwangsom. In Leiden wordt bijvoorbeeld vlak voor de jaarwisseling een preventie dwangsom uitgereikt aan personen die zich hebben misdragen tijdens het Leidens Ontzet op drie oktober. De kern is: contact leggen, proberen om mensen op goede gedachten te brengen en laten zien dat ze in beeld zijn en dus niet anoniem. Er wordt met andere woorden getoond dat er wel degelijk een pakkans is.

Het gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten bij de jaarwisseling is in ontwikkeling. Bij een (preventieve) last onder dwangsom is het noodzakelijk dat instanties zicht hebben op wetsovertreders. Raddraaiers zijn (nog) niet altijd in beeld, zeker in gesloten dorpsgemeenschappen of (groot-)stedelijke wijken kan dit lastig zijn. Gebiedsverboden zijn dan eerder te handhaven omdat handhavers zich kunnen focussen op een bepaalde locatie.

Bestuurlijke instrumenten

Last onder dwangsom (5:31d Awb jo. Artikel 125 Gemeentewet)

Bij een last onder dwangsom beoogt het bestuursorgaan tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen. De overtreder wordt de verplichting opgelegd om aan het bestuursorgaan een geldsom te betalen. Behalve indien de overtreder binnen het gestelde termijn voldoet aan de in de beschikking opgenomen last.

Preventieve dwangsom⁹

De gemeente heeft ook de optie om een preventieve dwangsom op te leggen. Het bestuursorgaan kan overgaan tot het opleggen van deze maatregel indien er klaarblijkelijk gevaar dreigt dat in een bepaalde situatie een overtreding zal worden begaan.

Gebiedsverbod (Artikel 172 lid 3 Gemeentewet)

Personen die de orde verstoren in een bepaald gebied kunnen een gebiedsverbod opgelegd krijgen. Zij mogen zich in een bepaalde periode niet in een bepaald gebied bevinden. Hierdoor kan de openbare orde op deze locatie gehandhaafd of hersteld worden.

In de tweede plaats worden verschillende gelegenheids-beperkende fysieke maatregelen getroffen. Objecten, panden en bezittingen worden beveiligd: door de overheid en door inzet van particuliere beveiligers en burgers. Ook inventariseren gemeentelijke toezichthouders en brandweerlieden voorafgaand aan de jaarwisseling lokale risico's. Ze letten bijvoorbeeld op brandbare materialen in het publieke domein, zoals een stapeltje kerstbomen naast een woning of dozen en vuilnisbakken vlakbij een winkel of school. Zo nodig worden concrete maatregelen getroffen. Er wordt een afweging gemaakt van de kosten en baten om te bepalen welke preventieve inspanningen worden geleverd:

“Ieder jaar is er schade aan prullenbakken, maar het is goedkoper als er drie prullenbakken in de lucht vliegen dan dat we preventief alle prullenbakken voorafgaand aan de jaarwisseling verwijderen.”

In de derde plaats wordt gebruik gemaakt van cameratoezicht, zowel bestaand als tijdelijk en mobiel. Dit heeft een preventief effect, al is er wel een klassiek probleem gedurende enkele uren met vaste camera's, namelijk dichte rook waardoor beelden niet goed bruikbaar zijn. Bij mobiel cameratoezicht wordt dit probleem deels verholpen. De eerste ervaringen met bodycams zijn positief, aldus politierespondenten (al is dat uiteraard onvoldoende basis om conclusies te trekken over de werking). De meldkamer kan meekijken en beelden kunnen worden gebruikt als sturingsinformatie. Tevens kunnen beelden worden benut om de jaarwisselingsproblematiek levensecht te laten zien aan het bevoegd gezag.

⁹ Uitspraak Raad van State op 6 april 2016: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87290>

In de vierde plaats is het belangrijk en effectief om op geschikte momenten mensen aan te spreken om hen aan te sporen tot gepast gedrag. Dit wordt zoveel mogelijk vóór de valreep gedaan, dus voordat het uit de hand loopt. Respondenten benadrukken dat dit dient te gebeuren gedurende de kerstvakantie, dus niet pas op 31 december. Als het gebeurt op 31 december, dan vroeg op de avond of voordat het uit de hand loopt, omdat mensen dan eerder (nog) voor rede vatbaar zijn. Ook wat dit betreft valt op dat dit lokaal vaak niet alleen door de politie wordt gedaan, maar ook door jongerenwerkers of gemeenteambtenaren. Tijdens de jaarwisseling wordt geprofiteerd van de banden die jongerenwerkers gedurende het jaar hebben opgebouwd met de lokale jeugd:

“Jeugdwerkers worden voor de jaarwisseling ingezet om te meten hoe de sfeer is. Om 18.00 uur is het cruciaal, uit ervaring weet men dan hoe de stemming voor de komende avond gaat worden.”

In de vijfde plaats verminderen oplettende burgers de kans op geweld of op ander wangedrag. Dit kan strikt informeel gebeuren, dus los van de overheid. De oplettendheid van burgers kan ook berusten op afspraken met de overheid, bijvoorbeeld vanwege een vergunning. In Drenthe is door Veiligheidsregio Drenthe, gemeenten en Brandwondencentrum Groningen een veiligheidscampagne gelanceerd voor veilig carbid schieten, genaamd ‘Wie is de BOCK¹⁰? De persoon die zich opwerpt als BOCK houdt toezicht en draagt zorgt voor de (minimaal gewenste) veiligheidsmaatregelen.

De gelegenheid-beperkende maatregelen kunnen worden gericht op specifieke locaties, zoals bepaalde buurten of pleinen. In die zin zijn de maatregelen dan gebiedsgericht.

Ad 5.) Goede personele inzet

De operationele personele inzet op de jaarwisseling dient te passen bij de lokale omstandigheden en risico's. Bij de inzet van politiemensen dient niet alleen te worden gelet op beschikbaarheid en kwantiteit, zo zeggen veel respondenten. We troffen bij het veldwerk tal van politiemensen met een trekkersrol bij het optreden tijdens de jaarwisseling, die hiervan goed doordrongen waren. De ene keer waren ze persoonlijk op straat en de andere keer zorgden ze voor een kwalitatief goede inzet, met een gepaste mix van lokale bekendheid, kwaliteiten en competenties. Dit vergt alertheid, omdat het verkeerd kan gaan als wordt gewacht op de planners. Een probleem dat blijft bestaan is de matige voorbereiding van executief politiepersoneel op (groepsgewijs) optreden onder risicovolle omstandigheden. Dit kan immers slechts ten dele worden opgelost door maatwerk toe te passen bij het inroosteren. Hier staat wel tegenover dat een categorie goed en gemotiveerde agenten graag werkt tijdens de jaarwisseling en dat op een hoog niveau kan en doet.

Ook voor multidisciplinair operationeel optreden geldt dat het gaat om de kwaliteit: van de mensen en van hun onderlinge afstemming. Respondenten vertellen hoe langs twee lijnen vooruitgang is geboekt door de jaren heen.

In de eerste plaats wordt op straat samengewerkt door politie, brandweer en onder meer de gemeente. Situaties worden beoordeeld (bijvoorbeeld een brandje in combinatie met onrust) en er wordt besloten hoe wordt opgetreden. Daarbij is (nog) niet-ingrijpen een optie, bijvoorbeeld bij een ongevaarlijk brandje of als het nodig is om eerst op te schalen.

In de tweede plaats zijn naast de gemeente en hulpdiensten steeds vaker jongerenwerkers actief. In aanloop naar de jaarwisseling en op de avond zelf, waarbij ze soms pas in de loop van de avond van straat gaan. Dit helpt om jonge feestvierders op het recht pad te houden.

¹⁰ BOCK staat voor Bewust Oplettende Carbid Knaller.

3.3 Relaties tussen de jaarwisseling en de andere 364 dagen

De jaarwisseling kan namelijk worden gezien als een evenement waarbij sterke en zwakke elementen uit het dagelijkse veiligheidsbeleid, en uit de reguliere relatie tussen overheid en burgers, zichtbaar worden. Dit kan gunstig, maar ook ongunstig of paradoxaal uitpakken.

Gunstige doorwerking

We troffen op lokaal niveau gemeenten en situaties aan waar werd geprofiteerd van vier zaken:

- de versterkte ‘frontlijninstelling’ onder gemeentelijke ambtenaren;
- de opgebouwde persoonsgerichte aanpak van (potentiële) daders;
- de intensivering van de samenwerking tussen lokale partners;
- de toegenomen inspanningen van burgers om bijdragen te leveren aan veiligheid.

De gemeentelijke frontlijninstelling brengt ambtenaren op straat: in direct contact met burgers, ook op probleemlocaties. Het gaat om veiligheidsambtenaren en om jongerenwerkers of allerhande ‘coaches’. Hierdoor is ‘het stadhuis’ beter op de hoogte geraakt van probleemlocaties en probleemgroepen die ook tijdens de jaarwisseling voor problemen zorgen. Het past bij de frontlijninstelling om te zoeken naar handige en effectieve manieren op het bestuursrecht in te zetten, zoals een gebiedsverbod. Evengoed wordt zo nodig op persoonsniveau ingegrepen, bijvoorbeeld via het Veiligheidshuis. Dit zien we terug bij de aanpak van de jaarwisseling. De gemeente maakt tijdens de jaarwisseling gebruik van het bestuursrecht en er worden gekende (mogelijke) daders in de aanloop van de jaarwisseling aangesproken, aangepakt en/of in de gaten gehouden.

“Vreugdevuren zijn we, vanwege forse schades, gaan faciliteren met als negatief effect dat mensen hun gehele huisraad in deze vreugdevuren stortte. Burgers dienen namelijk te betalen voor de hoeveelheid afval dat ze storten. De gemeente stimuleerde dus feitelijk deze gratis verbranding. In samenwerking met de politie zijn we gaan nadenken over een integrale aanpak. Het vervoeren van afval om het te verbranden, of de intentie daartoe, is strafbaar gesteld. Wij hebben daar een bestuurlijke maatregel aangekoppeld: een preventieve dwangsom van €1.000,-. We zijn al een aantal keer overgegaan tot het innen van deze boete.”

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen partners geïntensiveerd op diverse beleidsterreinen, waaronder de jaarwisseling. De gemeente pakt steeds beter de regierol. Dit werpt zijn vruchten af:

“De afgelopen tien jaar heeft de gemeente Kampen enorme sprongen voorwaarts gemaakt. De gemeente heeft op goede wijze de regierol gepakt en ingevuld met netwerkpartners. Gemeente, brandweer en politie hebben van alles bereikt middels instrumenten op het gebied van bestuurlijke handhaving (dwangsommen, gebiedsverbod). Gezamenlijk bespreken we casus. De gemeente pakt het bestuurlijk op en de politie strafrechtelijk. De ketensamenwerking is een enorme verrijking. Niet alleen op dit onderwerp. Met elkaar hebben we de vruchten geplukt van deze samenwerking bij Oud en Nieuw en dit doorgetrokken naar onder meer het horecabeleid. Het zijn over het algemeen dezelfde subjecten die door het jaar heen overlast veroorzaken in de horeca en waarvan bewoners en instanties

hinder ondervinden tijdens de jaarwisseling. Politie en gemeente hebben een gemeenschappelijk doel. De hoofdverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.”

Zowel op dagelijkse basis als bij de aanpak van de jaarwisseling treden vrijwillige burgers op als ‘ogen en oren’ op lokaal niveau. Zowel in dorpen (Staphorst) als in steden (Utrecht) is dit een belangrijke strategie om problemen in de kiem te smoren, om mogelijke daders uit de anonimiteit te halen en om de kansenstructuur voor geweld (van illegaal vuurwerk, via vuren tot aan autobranden) te beperken.

Ongunstige doorwerking

Bij de jaarwisseling worden ook zwakke plekken in het lokale veiligheidsbeleid zichtbaar. Het betreft onder meer de vaak kwetsbare kleine of middelgrote gemeenten in de “*bible belt*”, met weinig veiligheidsambtenaren: soms slechts één, die ook de fysieke veiligheid in portefeuille heeft. In andere gemeenten van het land is de aandacht voor de jaarwisseling weggeëbd (na de aandacht in de jaren van 2007 tot en met 2010) of heeft het nooit hoog op de agenda gestaan. Ambtenaren die op bovenlokaal niveau werken (regionaal of op het niveau van een intergemeentelijk driehoeksoverleg op het niveau van een basisteam) zien ook duidelijke verschillen tussen de beleidsmatige prestaties van gemeenten bij de jaarwisseling, waarbij ze vinden dat de achterblijvers extra inspanningen dienen te leveren.

Bij recent onderzoek viel daarnaast op dat enkele kwetsbaarheden in de politieorganisatie zichtbaar werden en voor problemen zorgden, namelijk:¹¹

- De geringe preparatie op geweldsincidenten die doorwerkt in onzekerheden op de werkvloer en in onvolkomen of matig politieoptreden bij incidenten, bijvoorbeeld vanwege ongeorganiseerde opschaling of agenten die uit nieuwsgierigheid bij een gebeurtenis gaan kijken.
- De afwezigheid van gereserveerde researchcapaciteit voor opsporing van aangifte-loze delicten op het niveau van het basisteam. Ook de districtsrecherche dient zich te richten op aangiftedelicten, zoals *High Impact Crime*. Dit geeft vuurwerkcriminelen veel ruimte om lokaal of regionaal hun gang te gaan.

Paradoxe doorwerking

Ongunstige lokale omstandigheden kunnen op een paradoxale manier gunstig uitpakken tijdens de jaarwisseling. We bedoelen hiermee dat de twee typen geijkte risicolocaties wat de jaarwisseling betreft –namelijk volkse stadswijken en dorpen in de “*bible belt*” – beiden óók kunnen worden gekenmerkt door een hoog niveau van georganiseerde misdaad, in het bijzonder drugsproductie en drugshandel. Deze misdaad heeft in deze context dezelfde oorsprong als geweld bij de jaarwisseling, namelijk verzet tegen de overheid en de behoefte om zelf te bepalen wat ze doen en laten. Deze wijken en dorpen zijn niet gediend van ‘aandacht’ of ‘aanwezigheid’ van de overheid, onder meer omdat dit kan leiden tot ontdekking van de misdaad of malafide praktijken. Het Brabantse dorp Veen kende bijvoorbeeld lange tijd veel problemen bij de jaarwisseling. In de afgelopen jaren was het relatief rustig, met uitzondering van massale aanhoudingen in 2014.¹² Over dit dorp bestaat het

¹¹ Gebaseerd op Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017.

¹² De politie Zeeland-West-Brabant verrichtte op oudejaarsdag 100 aanhoudingen in Veen (OM, 2014).

beeld dat lokale kopstukken, die het stoken van auto's tijdens de jaarwisseling passief of actief steunden, vandaag de dag liever niet meer in de schijnwerpers van de media staan, omdat er zaken vallen te verbergen. Dit is vergelijkbaar met een patroon de Vogeltjesbuurt in Tilburg. Voordat menigeen in de buurt betrokken raakte bij hennepteelt, was er geregeld geweld, ook tegen de politie. Met de groei van de hennepinkomsten nam het geweld af. De buurt handhaaft het liefst zelf de orde, zonder aanwezigheid van politie of gemeente (Tops & Tromp, 2017).

4. Cijfers versus gevoel

4.1 In cijfers: politieregistraties

We beschikken over politieregistraties in BVH vanaf de jaarwisseling in 2010-2011. We beperken ons tot enkele hoofdlijnen. We hebben geen gedetailleerd onderzoek gedaan waarbij we geregistreerde informatie koppelen aan straatkennis.

Een stabiel beeld

Het totaal aantal registraties per jaarwisseling blijft sinds 2010-2011 min of meer stabiel. Het schommelt rond de 11.000, met als laagste score 10.669 (2010-2011)¹³ en als hoogste scores 12.618 (2013-2014) en 12.486 (2014-2015). Zie tabel 4.1.

De hoge scores kunnen mede worden verklaard door het gunstige weer voor vuurwerk en feest op straat bij die twee jaarwisselingen. De jaarwisselingen 2011- 2012 en 2016-2017 eindigden op een zondag, hetgeen hoogstwaarschijnlijk heeft geleid tot minder incidenten na middernacht in de *“bible belt”*.

Tabel 4.1: Aantal incidenten per jaarwisseling vanaf 2010-2011 tot en met 2016-2017.

Jaarwisseling	Aantal incidenten absoluut	Indexcijfer
2010-2011	10.669	100
2011-2012	11.685	110
2012-2013	10.984	103
2013-2014	12.618	118
2014-2015	12.486	117
2015-2016	11.543	108
2016-2017	10.016	- (*)

(*) Zie voetnoot dertien

¹³ Het aantal incidenten (10.016) bij de jaarwisseling 2016-2017 is gepubliceerd op 6 januari 2017. Op dat moment waren de cijfers correct, maar na deze datum verandert dit nog, bijvoorbeeld vanwege aangiftes na 6 januari. Wij beschikken helaas alleen over de dataset die op 6 januari 2017 is gepubliceerd, waardoor dit ‘na-ijleffect’ ontbreekt. Voor de jaarwisselingen 2015-2016 en 2014-2015 komt de dataset die we ontvingen inderdaad (iets) hoger uit dan in de DLIO-rapporten die begin januari zijn verschenen, want die vermelden 11.293 voor 2015-2016 (DLIO, 2016) en 12.406 voor 2014-2015 (bron: Oud en Nieuw 2014-2015. Landelijk beeld jaarwisseling 2014 - 2015 in Nederland). Dit komt dus door het na-ijleffect. Het aangeleverde getal van 10.016 voor 2016-2017 is niet actueel. Indien we aanvullende en afwijkende informatie ontvangen, dan zullen we dat aanpassen in de internetversie van dit rapport die valt te raadplegen op www.politieacademie.nl.

Twee categorieën worden verreweg het meest geregistreerd, namelijk ‘vuurwerk’ en ‘vernieling’. Zie tabel 4.2.

Tabel 4.2: Categorieën geregistreerde incidenten over jaarwisselingen 2010-2011 tot en met 2016-2017.

Registraties van	Frequentie	Percentage
Vernieling	23.519	29,4%
Brandstichting	11.579	14,5%
Vuurwerk	25.424	31,8%
Openlijke geweldpleging	11.811	14,8%
Hulpverlening aan instanties	2.870	3,6%
Aantasting openbare orde	690	0,9%
Overige incidenten ¹⁴	4.108	5,1%
Totaal	80.001	100

Vergelijkenderwijs: registraties per eenheid

In de politie-eenheid Oost-Nederland ligt het aantal geregistreerde incidenten bij de jaarwisseling, in de periode van 2010 tot en met 2017, verreweg het hoogst: 15.492. Deze ‘eerste plaats’ komt doordat er veel “*bible belt*” dorpen zijn in Oost-Nederland met een stevige vuurwerktraditie en een matige pakkans vanwege de uitgestrektheid van het gebied. In de top-5 staan verder: Noord-Nederland (9.577); Den Haag (9.342); Rotterdam (8.522) en Noord-Holland (7.517). De laagste score (2.382) wordt in Amsterdam genoteerd: een eenheid met veel georganiseerde feesten (buiten en binnen) en relatief veel politiemensen op een beperkt oppervlakte, met het kleinste aantal geregistreerde inwoners van alle eenheden.

Tabel 4.3: Aantal geregistreerde incidenten tijdens de jaarwisselingen (2010-2017) per eenheid.

Naam eenheid	Aantal geregistreerde incidenten 2010-2017	Wegingsfactor per 100.000 inwoners	Aantal incidenten per 100.000 inwoners
Noord-Nederland	9.577	17.2	557 [1]
Oost Nederland	15.492	31.6	490
Midden-Nederland	8.714	16.5	528 [3]
Noord-Holland	7.517	17.8	422
Amsterdam	2.382	9.6	248
Den Haag	9.342	18.6	502 [4]
Rotterdam	8.522	17.2	495 [5]
Zeeland West-Brabant	8.179	14.9	549 [2]
Oost Brabant	6.227	13.7	455
Limburg	3.934	11.2	351
Totaal	80.001¹⁵	168.2	476

Er ontstaat logischerwijs een andere volgorde als we kijken naar het aantal incidenten per 100.000 inwoners. Dan staat Noord-Nederland ‘bovenaan’ met 557 incidenten. Dit heeft mede te maken met de populariteit van het carbid-schieten. In de top-5 staan verder: Zeeland & West-Brabant (549); Midden-Nederland (528); Den Haag (502) en Rotterdam (495). Oost-Nederland staat op de zesde plaats (490) en weer scoort Amsterdam het laagst (248). In Zeeland en West-Brabant speelt onder meer een rol dat het aan de grens ligt, waardoor er niet ver hoeft te worden gereisd om illegaal

¹⁴ Dit betreft overlast en belediging

¹⁵ Totaal is registraties in eenheden over 2010-2017 en 115 registraties van de landelijke eenheid over 2010-2017.

vuurwerk in te kopen. De “*bible belt*” ligt voor een deel in Midden-Nederland dat tegelijkertijd kampt met grootstedelijke problemen in bijvoorbeeld Utrecht.

GTPA: een beperkt aantal registraties

Er wordt bijgehouden hoeveel geweld er bij de jaarwisseling wordt gebruikt tegen politiemensen (GTPA: geweld tegen politieambtenaren) en tegen andere hulpverleners, dus brandweer- en ambulancepersoneel, in het kader van Veilige Publieke Taak (VPT). Het aantal geregistreerde slachtoffers onder politiemensen nam af van 149 (2014-2015), via 139 (2015-2016) naar 111 (2016-2017). Het percentage politiemensen dat slachtoffer werd van fysiek geweld steeg: van 48 procent in 2014-2015 naar 68 procent in 2016-2017. Zie tabel 4.4.

Respondenten benadrukken dat er om verschillende redenen onder-registratie bestaat. Om te beginnen is het aantal van 111 slachtoffers bij de jaarwisseling 2016-2017 een ondergrens, want het aantal slachtoffers bij een incident wordt niet altijd vermeld. Mogelijk wordt onterecht één slachtoffer geteld, terwijl er feitelijk tegen verschillende agenten geweld is gebruikt, bijvoorbeeld door het gooien van vuurwerk. Bij vuurwerkincidenten kunnen politiemensen tijdelijk gedesoriënteerd zijn geweest, waardoor er geen verdachte in beeld is. Bij licht geweld neemt de motivatie af om te registreren. Politiemensen zijn op straat ook alert en handig. Indien er vuurwerk in hun richting wordt gegooid, dan weten ze vaak (net) op tijd voldoende afstand te nemen. Er ontstaat zo verschil tussen een (redelijk) riskante situatie (waarbij vuurwerkletsel wordt vermeden) en slachtofferschap van geweld. Na een nachtdienst zijn politiemensen ook niet altijd gemotiveerd om licht geweld, zoals eenvoudige bedreigingen of intimidatie, te registreren.

Tijdens de afgelopen jaarwisseling werd in Den Haag een politieman door een auto aangereden. Hij overleed aan de verwondingen. Het betrof een tragisch ongeluk. Rond de aanrijding ontstond ophef. Agenten die omstanders op afstand wilden houden bij het ernstige ongeluk, werden namelijk gehinderd. Ook werd de politie(-man) op het internet grof beledigd: “lekker voor hem, op naar de volgende”.

Het aantal geregistreerde incidenten tegen andere hulpverleners ligt bij de afgelopen drie jaarwisselingen op een laag niveau, met 25 als hoogste score bij de jaarwisseling in 2015-2016. De gunstige lage score wordt door sommigen deels toegeschreven aan angst of onzekerheid om aangifte te doen. Echter, ook zonder aangifte te doen kan geweld wel worden gemeld.

Er is ook geregistreerd hoe vaak brandweer- of ambulancepersoneel tijdens de jaarwisseling assistentie hebben gevraagd aan de politie. Tijdens de jaarwisseling 2015-2016 werd 423 keer om assistentie gevraagd en in 2016-2017 in totaal 507 keer. Respondenten denken dat er vaker om assistentie wordt gevraagd vanwege de angst dat er zwaar illegaal vuurwerk richting hulpverleners wordt gegooid.

Tabel 4.4: Aard en aantal GTPA- en VPT-slachtoffers bij de jaarwisselingen in 2014-2015 tot en met 2016-2017 (bron: DLIO, 2016; DLIO, 2017).

		2014/2015	2015/2016	2016/2017
GTPA (politie)	Fysiek geweld	72	85	75
	Verbaal geweld	78	54	36
	Totaal	149	139	111
VPT (publieke taak)	Fysiek geweld	3	25	10
	Verbaal geweld	0	0	6
	Totaal	3	25	16

4.2 Het gevoel

Het aantal geregistreerde geweldsincidenten tegen politiemensen, brandweerlieden en medische hulpverleners laat geen verontrustend beeld zien. Bovendien blijkt de gemeenschappelijke aanpak van de jaarwisseling vaak op een redelijk, goed of hoog niveau te liggen. Toch is het gevoel slecht op de werkvloer van de politie. Dit heeft enkele belangrijke redenen:

- *Kwetsbaar bij het zwaarste illegale vuurwerk.* Er bestaat onzekerheid vanwege het illegale vuurwerk: het is ‘meer’ en ‘krachtiger’ geworden. De kracht van een Cobra wordt vergeleken met een explosief. Dit wordt soms naar politiemensen of naar andere hulpverleners gegooid. Sommige agenten verloren tijdelijk hun zicht of liepen (onherstelbare) gehoorschade op. Respondenten weten niet hoe agenten zinvol kunnen worden beschermd tegen het zwaarste vuurwerk. De dreiging van vuurwerk is reëel.
- *Lage morele drempels om illegaal vuurwerk te kopen en af te steken.* Respondenten zijn bezorgd over de houding van een categorie mensen ten aanzien van zwaar illegaal knalvuurwerk. De risico’s worden onderschat: door ouders die toestaan dat kinderen het kopen en door personen die het afsteken. Het idee bestaat bij een categorie burgers dat het mogelijk is om gecontroleerd zwaar illegaal knalvuurwerk af te steken, terwijl de risico’s waarschijnlijk vallen te vergelijken met bepaalde explosieven. Als de afsteker een veilige afstand bewaart, dan is het nog steeds een stevig risico voor omstanders, zeker als die de kracht van illegaal knalvuurwerk niet kennen.
- *Instrumenteel vuurwerkgebruik.* Het zware illegale vuurwerk wordt door personen en groepen ook instrumenteel gebruikt: om rekeningen te vereffenen door middel van vernielingen of om personen angst aan te jagen door zwaar illegaal knalvuurwerk in hun richting te gooien. Ook politiemensen zijn hiervan het doelwit. Veel personen die zwaar vuurwerk naar de politie gooien, zouden dit hoogstwaarschijnlijk niet doen met explosieven als ze daarover zouden (kunnen) beschikken. Ze lijken te denken dat het kan omdat het ‘maar’ vuurwerk is. Toch geeft dit politiemensen het gevoel dat burgers bewapend zijn en dat deze wapens tegen de politie inzetten: doelbewust en niet zelden mede vanwege een afkeer van politiemensen, al lijkt er bij de daders tegelijkertijd sprake van onderschatting van de mogelijke impact.
- *Onvoldoende preparatie op geweldsincidenten.* Politiemensen zijn onvoldoende voorbereid op geweldsincidenten. Trainingen zijn te veel toegespitst op extreme situaties en onvoldoende op meer realistisch geweld. Het oefenen van het groepsoptreden is ondermaats. Er bestaat onzekerheid over de nasleep van geweld. Daar komt bij dat

getwijfeld wordt aan vaardigheden en kwaliteiten van collega-agenten ten aanzien van geweldsincidenten (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017).

- *Lage pakkans voor aangifte-loze delicten.* De opsporingsinspanningen op het niveau van basisteams en districten zijn gericht op aangifte-delicten: veel voorkomende criminaliteit en *High Impact Crimes*. De pakkans voor georganiseerde en aangifte-loze delicten is daardoor laag (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Criminele vuurwerkhandelaren profiteren van de lage pakkans en van de minimale controle op het grensoverschrijdende vervoer van personen en goederen. Het smokkelen van forse partijen illegaal knalvuurwerk is hierdoor gemakkelijk, zeker voor criminelen die ervaring hebben met georganiseerde drugscriminaliteit.

4.3 Een enquête: forse problemen én vooruitgang

We hebben een enquête afgenomen ten behoeve van een seminar van de Politieacademie. De enquête is vooral ingevuld door politiemensen die het seminar bezochten over de jaarwisseling, met bijzondere aandacht voor het vuurwerkvraagstuk. De enquête is *niet representatief*. De uitkomsten zijn wel interessant, omdat die een brug slaan tussen het dubbele beeld dat we schetsen: aan de ene kant tevredenheid over het sinds 2007 gevoerde beleid en een laag aantal registraties vanwege geweld tegen politiemensen, maar aan de andere kant onvrede op de werkvloer over de veiligheid op straat tijdens de jaarwisseling. De enquête laat zien dat respondenten nog altijd forse problemen zien, maar tegelijkertijd positief zijn gestemd over beleidsmatige inspanningen.

We hebben gevraagd of bepaalde beleidsmatige inspanningen volgens de respondenten effectief zijn geweest bij de aanpak van de jaarwisseling. Een meerderheid is tevreden over de tijdigheid van de voorbereiding, over het integrale karakter van de jaarwisseling en over de voorbereiding door de politie. De oordelen van de respondenten (vaak politie) over de brandweer en de gemeenten vallen ook gunstig uit. Zie tabel 4.5.

Tabel 4.5: Antwoorden op de stelling ‘Sinds 2007 is het overheidsoptreden bij de jaarwisseling effectiever geworden door de volgende specifieke maatregelen’....

	(zeer) eens	Geen vooruitgang	(zeer) oneens	neutraal	Weet niet
Goede communicatie met burgers (N=443)	172 38,8%	19 4,3%	66 14,9%	158 35,7%	28 6,3%
Raddraaiers worden aangepakt (N=444)	189 42,6%	23 5,2%	80 18%	107 24,1%	45 10,1%
Vaker aanwijzen van vuurwerkvrije zones (N=449)	124 27,6%	20 4,5%	123 27,4%	137 30,5%	45 10%
Beperking afsteektijden (N=444)	220 49,5%	32 7,3%	106 23,9%	73 16,4%	13 2,9%
Pakkans bij strafbare feiten is toegenomen (N=441)	44 10%	19 4,3%	247 56%	106 24%	25 5,7%
Toepassing snelrecht bij jaarwisseling (N=442)	177 40%	16 3,6%	101 22,9%	113 25,6%	35 7,9%

Een zeer ruime meerderheid van de respondenten vindt desondanks de omvang (89,6%) en de aard (92,9%) van het vuurwerk een fors probleem. Ook nemen veel respondenten (86,5%) aanstoot aan de 'alles moet kunnen mentaliteit'. Zie tabel 4.6 voor alle resultaten.

Tabel 4.6: Antwoorden op de stelling 'De volgende zaken zijn nog altijd een fors probleem'....

	(zeer) eens	(zeer) oneens	neutraal	Weet niet
Omvang illegale vuurwerkhandel (N=452)	405 89,6%	5 1,1%	25 5,5%	17 3,8%
De aard van illegale vuurwerkhandel (N=451)	419 92,9%	5 1,1%	13 2,9%	14 3,1%
Het gevaar van brandstichting (N=450)	334 74,3%	19 4,2%	86 19,1%	11 2,4%
Fysiek letsel van vuurwerkslachtoffers (N=451)	400 88,7%	9 2%	38 8,4%	4 0,9%
Financiële schade voor de overheid (N=439)	396 90,2%	7 1,6%	30 6,8%	6 1,4%
Financiële schade voor particulieren (N=443)	364 82,2%	9 2%	56 12,6%	14 3,2%
Alles moet kunnen mentaliteit (N=452)	391 86,5%	19 4,2%	34 7,5%	8 1,8%

5. Kernconclusies en aanbevelingen

5.1 Kernconclusies

1. De jaarwisseling was en is het grootste risico-evenement in het land. Het is riskant vanwege de gewoonte of traditie van veel vuur, lawaai en alcohol, die vooral in volkswijken en in kleine (van oorsprong) christelijke gemeenten of dorpen is ontspoord vanwege de stemming dat alles of veel moet kunnen op die ene dag per jaar. Sinds 2007 valt op dat de kracht van het illegale (knal-)vuurwerk is toegenomen, net als de (signalen over) door criminelen georganiseerde toestroom van dat vuurwerk. Daarbij valt op dat georganiseerde illegale vuurwerkhandel frequent lijkt te worden gecombineerd met georganiseerde drugscriminaliteit, in het bijzonder hennepsteelt. Bij deze verkenning valt ook, scherper dan in 2007, op hoezeer de jaarwisseling een risicomagneet is. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de (groot-)stedelijke terreurdreiging en in de dreiging van misdrijven door zogenoemde 'veilige landers': kansloze maar rondzwervende asielzoekers.
2. Beleidsmatig zien we, sinds 2007, stevige vooruitgang bij de aanpak van de jaarwisseling. De multidisciplinaire inspanningen, met hoofdrollen voor gemeente en politie, liggen (voor zover wij konden vaststellen) vaak op een redelijk of goed niveau, al wijzen respondenten op gemeenten die achterop zijn geraakt of zijn gebleven. De geboekte vooruitgang wordt gevoed door veiligheidsproblemen bij de jaarwisseling, maar stoelt uiteindelijk op de generieke (alledaagse) versterking van het bestuurlijke en integrale veiligheidsbeleid op lokaal niveau. De elementen van een aanpak die werkt – in de zin dat de schade van de jaarwisseling wordt begrensd – zijn: een meerjarig beleid om met realistische regels langzaam vooruitgang te boeken; op tijd beginnen; multidisciplinair werken, met hoofdrollen voor gemeente en politie; samenwerken met burgers; op verschillende manieren de gelegenheidsstructuren beperken en zorgen voor een kwalitatief goede personele inzet. Het valt in vergelijking met 2007 op dat het steeds vaker vanzelfsprekend is dat gemeentelijke toezichthouders, BOA's en jongerenwerkers een rol spelen bij het streven naar een beheersbare jaarwisseling.
3. Het is de vraag wat gezegd kan worden over twee nieuwe maatregelen: vuurwerkvrije zones en de beperking van de afsteektijden. Een vuurwerkvrije zone kan zorgen voor lokale rust, maar de huidige zones kunnen alleen al vanwege het beperkte geografische bereik weinig invloed hebben op het verloop van de jaarwisseling in het land. Het instellen van de zones geeft wel uitdrukking aan de afkeer van (illegaal) knalvuurwerk onder een deel van de bevolking en het kan een element zijn in de lokale aanpak van de jaarwisseling. Respondenten zijn bijna unaniem enthousiast over de beperking van de afsteektijden: het is rustiger voor 18:00 uur op 31 december.
4. Ondanks beleidsmatige inspanningen kent het verloop van de jaarwisseling een sterk autonoom karakter. Het evenement wordt immers gevierd in heel Nederland: de massaliteit en spreiding zijn maximaal. Om invloed te hebben op het verloop van de jaarwisseling dient de overheid (gemeente en politie voorop) een factor te worden binnen sociale systemen: van grootstedelijke wijken tot dorpen. Nederlanders laten echter zeer uiteenlopende gedragingen en opvattingen zien ten aanzien van de jaarwisseling. Opvattingen over het verloop van de jaarwisseling kunnen alleen door intensief contact én beetje-bij-beetje

worden aangepast. Als de overheid een jaarwisseling af wil dwingen die ver af ligt van heersende (lokale) opvattingen, dan is dat onmogelijk. Beleidsmakers horen het niet graag, maar het zijn toch vooral de Nederlanders zelf die bepalen hoe de jaarwisseling verloopt. Voor een grote categorie Nederlanders – ook in dorpen op grote afstand van ‘Den Haag’ – hoort knalvuurwerk daarbij: legaal of illegaal. Juist als ‘Den Haag’ het in één klap zou verbieden.

5. De illegale vuurwerkmarkt is volgens respondenten gegroeid en de kracht en risico's van het vuurwerk zijn toegenomen sinds 2007. Er wordt derhalve veel waarde gehecht aan het aanpakken van de illegale vuurwerkmarkt. Dit is niet zozeer een milieuvraagstuk, maar vooral georganiseerde (ondermijnende) misdaad. Het valt op dat onder meer drugscriminelen handelen in illegaal vuurwerk. De pakkans bij georganiseerde (vuurwerk-)criminaliteit is laag, mede omdat de basisteams en districten vrijwel volledig zijn gericht op aangiftedelicten. Dat speelt vuurwerkcriminelen in de kaart.
6. Onze verkenning laat een dubbel beeld zien. Aan de ene kant beleidsmatige vooruitgang, sinds 2010 stabiele 'politiecijfers' en in absolute zin – voor een landelijk en massaal evenement – lage registraties van geweld tegen politiemensen of andere hulpverleners. Maar aan de andere kant ook onvrede op de werkvloer van de politie over het verloop van de jaarwisseling. Dit komt mede door het gevoel van ultieme kwetsbaarheid vanwege levensgevaarlijk illegaal knalvuurwerk. Bij een categorie burgers is de morele drempel laag om zwaar illegaal knalvuurwerk te kopen of af te steken. Door de gemakkelijke beschikbaarheid van zwaar illegaal knalvuurwerk kunnen politiemensen het gevoel krijgen dat burgers bewapend zijn en dat deze wapens tegen de politie worden ingezet (vuurwerk naar de politie gooien): doelbewust en niet zelden vanwege een afkeer van politiemensen, al lijkt er bij daders tegelijkertijd sprake van onderschatting van de mogelijke impact. Het hangt ook samen met alledaagse problemen, namelijk de tekortschietende preparatie van basispolitiemensen op geweldsincidenten en de onmacht van de basisteams bij de aanpak van georganiseerde (vuurwerk-)criminaliteit.

5.2 Aanbevelingen

1. De opsporing dient te worden versterkt, zodat de pakkans voor criminele vuurwerkhandelaren toeneemt. Dit kan alleen duurzaam worden bewerkstelligd door in algemene zin de opsporing te versterken, ook op lokaal niveau. De basisteams en districten dienen veel meer slagkracht te krijgen voor de strafrechtelijke aanpak van lokaal actieve georganiseerde criminelen, zoals drugscriminelen en vuurwerkcriminelen. Vanwege de noodzaak om dit in algemene zin te doen herhalen we aanbevelingen uit een recent onderzoek naar lokaal politiewerk (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017):
 - a. Wijs in elk basisteam tenminste tien politiemensen aan die zich permanent, dus honderd procent van hun tijd, bezighouden met opsporing van georganiseerde of aangifteloze misdaad;
 - b. Zet deze tien basisteam-rechercheurs onder meer in voor projectmatige opsporing van georganiseerde criminaliteit: gebaseerd op informatie van onderop en buitenaf, uitgevoerd door tijdelijke multidisciplinaire teams.

Als op deze manier een goede dagelijkse basis wordt gelegd voor sterke lokale opsporing, dan biedt dat ook goede mogelijkheden om vuurwerkcriminelen op te sporen (waaronder criminelen die tevens actief waren of zijn op de drugsmarkt). Daarnaast is het belangrijk dat er controles op geijkte routes over de grens worden uitgevoerd en dat grote spelers op de illegale vuurwerkmarkt (en mogelijk hennepmarkt) in onderzoek worden genomen door rechercheurs op regionaal of landelijk niveau.

2. Zorg voor een betere preparatie op geweldshantering. Het verplichte aantal trainingsuren is in de CAO verhoogd van 32 naar 42 per jaar. Benut meer van deze uren om te trainen op realistisch geweld, omdat dit ook de basis legt voor veel politietoetreden tijdens de jaarwisseling. De trainingen zijn een driejarig programma; train in het laatste blok specifieke zaken met betrekking tot de jaarwisseling. Neem zo'n blok ook op in het trainingsprogramma voor de Mobiele Eenheden.
3. Voer een lobby voor harmonisatie van de Europese vuurwerkhandel, omdat dit de toestroom van illegaal vuurwerk naar Nederland zou verminderen. Probeer dit, maar reken er niet op dat dit lukt en effectief is.
4. Versterk door middel van voorlichting het publieke bewustzijn van de risico's van illegaal vuurwerk.
5. Geef langs de beschreven lijnen gestalte aan de lokale aanpak van de jaarwisseling, met sleutelrollen voor gemeente en politie. Benut daarbij gemeentelijke BOA's en jongerenwerkers. Als het past in de lokale situatie kunnen er één of enkele vuurwerkvrije zones worden ingesteld in een gemeente. Maak daarbij een inschatting van het publieke draagvlak en van de benodigde handhavingscapaciteit. Bedenk daarbij dat het zonde is als veel professionals één zone handhaven, terwijl er ook daarbuiten vuurwerkincidenten of andere jaarwisselingsproblemen zijn.
6. Zorg eerst en vooral dat het aanbod en gebruik van illegaal vuurwerk in Nederland afneemt en dat daartoe dus voldoende capaciteit beschikbaar is voor opsporing en handhaving. Als dit werkt en het publieke draagvlak toeneemt, zou op langere termijn meer of al het knalvuurwerk kunnen worden verboden. We denken dat op dit moment de publieke weerstand tegen zo'n verbod te groot zou zijn (en veel te groot in bepaalde kringen en in bepaalde wijken en dorpen) in relatie tot a.) de zeer geringe slagkracht bij de lokale opsporing van georganiseerde (vuurwerk-)criminelen en b.) de capaciteit om het afsteekverbod te handhaven in letterlijk het hele land.

Literatuurlijst

- Adang, O.M.J. (red.) (2009). *Van oud naar nieuw. Blijven leren van jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J. & Torre, E.J. van der (2008). *Nederlands Grootste Evenement, Een jaar na Hoezo rustig?!: het verloop van de jaarwisseling 2007-2008*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J & Torre, E.J. van der (red.) (2007). *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Beer, T. de & Raaijmakers, S. (2016). *Vuurwerk – discussie in beweging*. TNS-NIPO: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Bogers, A.J (2011). *Bestrijding georganiseerde vuurwerkcriminaliteit in Nederland in samenspraak met België*. Thesis Benelux Universitair Centrum.
- Cachet, A. (1990). *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.
- Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) (2017). *Oud en Nieuw 2016-2017. Landelijk beeld jaarwisseling 2016-2017 in Nederland*. Politie.
- Dienst Landelijke Informatie en Organisatie (DLIO)(2016). *Oud en Nieuw 2015-2016. Landelijk beeld jaarwisseling 2015-2016 in Nederland*. Politie.
- Essen, B. van (2010). *Vuurwerk: een 'hot-item'. Een analyse van de handel in verboden consumentenvuurwerk in Nederland*. Masterthesis Vrije Universiteit Amsterdam.
- Essen, B. van (2014). *Illegale handel in professioneel vuurwerk. Een onderzoek naar de logistieke keten, modus operandi, afscherming en verwevenheid binnen de illegale vuurwerkhandel. Masterscriptie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Gemeente Soest (2017). *Evaluatierapport Vuurwerkvrije Zones. Jaarwisseling 2016-2017*.
- Neve, R. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*. Deel 1 Eindrapport. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Neve, R., Liezen, J., Nieuwdorp, A., Redder, K., & Zon, G. van de (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 2 Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit / NDB 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Nijman, S. & Valkenberg, H. (2017). *Ongevallen met vuurwerk. SEH-behandelingen jaarwisseling 2016-2017*. Amsterdam: Veiligheid NL.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie [te verschijnen in boekversie bij uitgeverij Boom].
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld verstrengeld zijn geraakt*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P., Duin, M.J. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

Internetbronnen:

Algemeen Dagblad (2017, januari 16). *Politie pakt duo op met wapen, drugs en illegaal vuurwerk*. Geraadpleegd op 31 maart 2017, van <http://www.ad.nl/rivierenland/politie-pakt-duo-op-met-wapen-drugs-en-illegaal-vuurwerk~a71727fb/>

Hart van Nederland (2016, december 30). *Politie vindt wiet en honderden kilo's illegaal vuurwerk na woningbrand*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://www.hartvannederland.nl/top-nieuws/2016/politie-vindt-wiet-en-honderden-kilos-illegaal-vuurwerk-na-woningbrand/>

Hartholt, S. (2016, augustus 23). *Drentse Carbid-Campagne wekt landelijke interesse*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/drentse-carbid-campagne-wekt-landelijke-interesse.9546111.lynkx>

Minister van Veiligheid en Justitie (2017, januari 17). Jaarwisseling 2016-2017 [Kamerbrief, kamerstuk 28684 nr. 489]. Geraadpleegd op 3 april, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z00491&did=2017D00982

Nederlandse vereniging voor traumachirurgie (2017, januari 2). *Traumachirurgen: toename ernstig letsel door vuurwerk*. Geraadpleegd op 31 maart 2017, van <http://www.trauma.nl/traumachirurgen-toename-ernstig-letsel-door-vuurwerk>

Openbaar Ministerie (2014, juli 1). *Massale aanhouding Veen (N-B) gerechtvaardigd, tiental zaken in onderzoek*. Geraadpleegd op 31 maart, van <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@86054/massale-aanhouding/>

Politie (2016, december 31). *Persbericht: vuurwerk en drugs*. Geraadpleegd op 31 maart 2017, van <https://www.politie.nl/nieuws/2016/december/31/08-vuurwerk-en-drugs.html>

Politie (2016, december 21). *Politieonderzoek leidt naar vondst illegaal vuurwerk in woning*. Geraadpleegd op 31 maart, van <https://www.politie.nl/nieuws/2016/december/21/06-den-haag-politieonderzoek-leidt-naar-vondst-illegaal-vuurwerk-in-woning.html>

Parre, H. van der (2016, november 30). *Meeste gemeenten nemen geen extra vuurwerkmaatregelen*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://nos.nl/artikel/2145726-meeste-gemeenten-nemen-geen-extra-vuurwerkmaatregelen.htm>

Raad van State (2016, december 14). *Persbericht: Hilversum mag afsteken van vuurwerk in het centrum met Oud en Nieuw verbieden*. Geraadpleegd op 31 maart, van <https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1006>

Raad van State (2015, december 21). *Persbericht: Vuurwerkverbod centrum Hilversum blijft voorlopig in stand*. Geraadpleegd op 30 maart, van <https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=913>

RTV Noord (2016, september 23). *Politie doet inval: cash en drugs in beslag genomen*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/168078/Politie-doet-inval-cash-en-drugs-in-beslag-genomen>

RTV Oost (2016, oktober 22). *Politie treft partij zwaar illegaal vuurwerk en drug aan bij man in Denekamp*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://www.rtvoost.nl/nieuws/default.aspx?nid=254827>

Telegraaf (2016, november 23). *Wapens, drugs en vuurwerk in huis Heerlen*. Geraadpleegd op 31 maart, van http://www.telegraaf.nl/binnenland/27089387/___Wapens_en_drugs_in_huis_Heerlen___html

Winterman, P. & Schildkamp, V. (2016, november 16). *Vuurwerkvrije zones niet meer populair*. Geraadpleegd op 31 maart, van <http://www.ad.nl/nieuws/vuurwerkvrije-zones-niet-meer-populair~a0f1c596/>

Bijlage 1

Verantwoording

We hebben voor dit onderzoek verschillende onderzoeksactiviteiten verricht in de periode september 2016 tot en met juni 2017. Hiertoe hebben we gewerkt met een team van vier onderzoekers van de Politieacademie. We gaan in deze bijlage in op de volgende activiteiten:

1. Interviews in vijf gemeenten
2. Groepsinterviews in vijf districten
3. Interviewronde onder experts
4. Bijeenkomst in het kader van ‘snelle kennismobilisatie’
5. Seminar
6. Enquête
7. Politieregistraties
8. Aanvullende gesprekken

Ad 1.) Interviews in vijf gemeenten

Voorafgaand aan de groepsbijeenkomsten (zie punt 2) hebben we gesprekken gevoerd in vijf gemeenten: Kampen, Leiden, Maastricht, Utrecht en Zaltbommel. We hebben voor deze vijf gemeenten gekozen omdat ze ieder op hun eigen manier te maken krijgen met problemen bij de jaarwisseling. In de districten IJsselland (Kampen) en Gelderland-Zuid (Zaltbommel) ligt de zogenoemde “*bible belt*”. Utrecht kampt tijdens Oud en Nieuw met autobranden. In Leiden waren in het verleden spanningen en rellen in volksbuurten. Tot slot is Zuid-West Limburg (Maastricht) geselecteerd, omdat het aan de grens ligt. In totaal hebben we tien professionals geïnterviewd in deze gemeenten in september en oktober 2016:

Kampen

Bas Westenberg, Operationeel Expert GGP / Wijkagent, basisteam IJsselland-Noord
Feike Nijburg, Operationeel Specialist A GGP, basisteam IJsselland-Noord

Leiden

Peter van Rhee, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Leiden
Ruud van Es, Teamchef C, basisteam Leiden-Noord

Maastricht

Karl Hensen, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Maastricht
Jos Schmeetz, Senior GGP, basisteam Maastricht

Utrecht

Steven Wierckx, eigenaar bureau ‘Veelzijdig Veilig’ ingehuurd door gemeente Utrecht
Renze van Roosmalen, Operationeel Expert GGP, basisteam Utrecht-West

Zaltbommel

Annemarie Hopman, Operationeel Expert GGP, basisteam De Waarden
Leonie Willemsen, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Zaltbommel

Ad 2.) Groepsinterviews in vijf districten

In vijf politiedistricten zijn groepsbijeenkomsten gehouden. Aan deze sessies hebben respondenten van verschillende organisaties deelgenomen, onder meer gemeenambtenaren, medewerkers van de Veiligheidsregio en politiefunctionarissen. In totaal hebben we 45 respondenten gesproken. De groepsinterviews hebben plaatsgevonden in november en december 2016.

IJsselland

Erik Baas, Beleidscoördinator Veiligheid, gemeente Raalte
Fieke Bijlenga, Stagiaire Integrale Veiligheid, gemeente Olst-Wijhe
Marc van den Broeke, Operationeel Expert GGP, basisteam IJsselland-Noord
Cees IJsbrandij, Teamchef B, basisteam IJsselland-Noord
Marloes Mulder, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Kampen
Jos Reijerink, Beleidsmedewerker Veiligheid, gemeente Deventer
Jan Roo, Teamleider Repressie, Veiligheidsregio IJsselland

Leiden

Angelique Hees, Voorzitter Multidisciplinaire Voorbereidingsgroep, Veiligheidsregio Hollands-Midden
Marc Jansen, Operationeel Specialist C, basisteam Katwijk
Dennis van Kommer, Operationeel Specialist C, Basisteam Leiden-Noord
René Knaap, Beleidsmedewerker Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Hollands Midden
Kees van Nierop, Clustercommandant Veiligheidsregio Holland-Midden, Brandweer Hollands-Midden
Gijs van der Niet, Medewerker Bureau Gemeentelijk Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Hollands-Midden
Ronald van Riessen, Teamchef C, basisteam Leiden-Zuid
Arjan Stam, Directeur Incidentenbestrijding, Brandweer Hollands-Midden
Peter Stolker, Senior Planvormer Brandweezorg, Brandweer Hollands-Midden
Henk van der VEEK, Teamchef C, basisteam Leiden-Midden

Zuid-West Limburg

Youri Bronckers, Operationeel Expert GGP / wijkagent, basisteam Maastricht
Xavere Dohmen, Senior GGP / wijkagent, basisteam Maastricht
Jos Frenken, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Sittard-Geleen
Erik Gijzen, Beleidsmedewerker Sector Ontwikkeling en Beheer, gemeente Schinnen
Dees Heuts, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Eijsden Margraten
Ger Salemink, Beleidsmedewerker Sector Ontwikkeling en Beheer, gemeente Schinnen
Kevin Sullot, Generalist GGP, basisteam Maastricht

Utrecht

Paul van der Aa, Directeur 'Jou' jongerenwerk Utrecht
Sanne Beukers, Operationeel Specialist A, basisteam Utrecht-Zuid
Martijn Buysman, Operationeel Expert, basisteam Utrecht-Centrum
Esther Daals, Gebiedsmanager Veiligheid Zuid, gemeente Utrecht
Toaufik Elfalah, Teamchef C, basisteam Utrecht-Zuid
Tamara Harkink, Adviseur Veiligheid, gemeente Utrecht
Stefanos Manetas, beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving, gemeente Utrecht

Astrid Puik, Senior Adviseur Veiligheid, gemeente Utrecht
Marc Stephan, Operationeel Expert GGP/wijkagent, basisteam Utrecht-Centrum
Martijn Teunissen, Operationeel Expert, basisteam Utrecht-Zuid
Masha Tjassens, Generalist GGP, basisteam Utrecht Zuid
Arjan van de Waal, Operationeel Expert, basisteam Utrecht-West
Frans van Zwieten, Senior GGP, basisteam Utrecht-Centraal

Gelderland-Zuid

Eric Bomhof, Teamchef C, basisteam de Waarden
Wiljan Driessen, Beleidsadviseur Team Publiekszaken, gemeente Tiel
Pleun Kalkers, senior GGP, basisteam de Waarden
Ben Reijnen, Senior GGP, basisteam de Waarden
Jorik Schoots, Teamleider Materieel, Domein Beheer en Post Tiel, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.
Ben van Steenberg, Specialist Operationele Voorbereiding, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Bert Stronks, Teamchef B, basisteam de Waarden
Muhammed Unlu, Beleidsmedewerker Integrale Veiligheid, gemeente Neder-Betuwe

Ad 3.) Interviewronde onder experts

Wij hebben gesproken met vier experts op het gebied van vuurwerk. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in november en december 2016.

Joop Couturier, Senior Tactische Opsporing, Team Milieu Amsterdam
Anne Dreijer-Heemskerk, Senior Tactische Opsporing, Team Milieu Amsterdam
Barbara van Essen, Operationeel Specialist A Tactische Opsporing, Districtsrecherche Amsterdam-Zuid
Ad Nieuwdorp, Milieuadviseur Afdeling Kennis- en Leercentrum, Landelijke Milieu Expertise Centrum
Meijco van Velzen, Operationeel Specialist B, Team Milieu Noord-Nederland

Ad 4.) Bijeenkomst in het kader van 'snelle kennismobilisatie'

Op 12 januari 2017 heeft er in Utrecht een bijeenkomst plaatsgevonden in het kader van zogenoemde 'snelle kennismobilisatie', op verzoek van Peije de Meij (portefeuillehouder Geweld). Edward van der Torre was aanwezig. Deelnemers waren: Otto Adang (lector Openbare Orde & Gevaarbeheersing); Peter Gieling (expertise Veilig Politiewerk); Doke Kuijer-Slobbe (validatie SKM) Peije de Meij (portefeuillehouder Geweld); Ad Nieuwdorp (vuurwerkexpert); Wim van Oorschot (organisator SKM); Peter van Os (voorzitter); Ruud Verkuijlen (Programmamanager Professioneel Optreden & GTPA /Landelijke coördinatie VPT); Rene Verzijl (professionele weerbaarheid); Hans de Vries (beleidsondersteuning DO) en vijf Algemeen Commandanten bij jaarwisselingen: Oost-Nederland, Erik Bomhof; Den Haag, Coen Hoefnagel; Utrecht-Midden, Jeroen Lemereis; Amsterdam, Gerald Oud Ammerveld; Rotterdam, Sjoerd Top.

Ad 5.) Seminar

Op 7 november 2016 heeft het Politieacademie-seminar 'jaarwisseling in relatie tot vuurwerk' plaatsgevonden. Er waren zeven plenaire sprekers:

Tim de Beer, Consultant Politiek en Overheid, TNS-NIPO

Piet Bruinooge, Burgemeester, gemeente Alkmaar

Frank van Diem, Officier van Justitie, Landelijk Parket Openbaar Ministerie

Leo Groeneveld, Vuurwerkimporteur, belangenvereniging Pyrotechniek Nederland

Lotte Wagemakers, Wijkagent GGP, basisteam Nieuw West Noord

Marc Nas, Clusterhoofd Brandweezorg, Veiligheidsregio Haaglanden

Rick Nijkamp, Onderzoeker Gedragsbeïnvloeding, TNS-NIPO

Ad 6.) Enquête

We hebben een enquête afgenomen ten behoeve van het seminar van de Politieacademie op 7 november 2016. Genodigden en aanmelders stuurden we een digitale vragenlijst en we hebben de enquête op enkele websites geplaatst, vooral van de politie. Het leverde input op voor het seminar en we hebben het benut in hoofdstuk 4 van dit rapport.

De enquête is zeker niet representatief. De enquête is ingevuld door 460 professionals. In totaal hebben 369 (80%) politiemensen deelgenomen aan het survey. Daarnaast is de vragenlijst ingevuld door 54 (11,7%) ambtenaren van het lokaal bestuur, 11 (2,4%) brandweerlieden, 6 (1,3%) mensen van de Veiligheidsregio, 5 (1,1%) medewerkers van een departement, 2 (0,4%) medewerkers van het OM en 1 (0,2%) medewerker van de Douane. Elf (2,4%) respondenten zijn werkzaam bij andere organisatie.

Ad 7.) Politiregistraties

De politie heeft ons registraties aangeleerd over incidenten tijdens de jaarwisseling in de periode van 2010-2011 tot en met 2016-2017. We hebben deze cijfers beknopt gepresenteerd in hoofdstuk 4. De cijfers kampen met (bekende) problemen. We noemen er enkele. De grens tussen een vuurwerkregistratie of een andersoortige politiregistratie kan diffuus zijn. Wat in het systeem wordt vastgelegd als jeugdoverlast, zou in feite bijvoorbeeld kunnen gaan om vuurwerkoverlast. Al komt het omgekeerde evengoed voor. Ook treedt er onder-registratie op in het politiesysteem. Het verhandelen van illegaal vuurwerk is bijvoorbeeld een delict dat wordt afgeschermd.

Zie over de cijfers van de jaarwisseling 2016-2017 voetnoot 13, op bladzijde 24 (paragraaf 4.1).

Ad 8.) Aanvullende gesprekken

Edward van der Torre sprak met een handelaar in illegaal vuurwerk en hij heeft op enkele onderdelen zijn voordeel gedaan met gesprekken die hij in de afgelopen jaren heeft gevoerd in of over gemeenten (o.a. Veen in Wijk en Aalburg en Schiedam) waar casusonderzoek is verricht voor de politieacademiestudie Hoezo Rustig!?