

Terugblikken op de jaarwisseling

Een quickscan openbare orde en veiligheid
op gemeentelijk niveau

Lisa Klein Haneveld
Anton van Wijk

Bureau **Beke**

Terugblikken op de jaarwisseling

**Een quickscan openbare orde en veiligheid op
gemeentelijk niveau**

Lisa Klein Haneveld

Anton van Wijk

Colofon

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Met medewerking van

Henk Ferwerda en Tom van Ham

Met dank aan

de respondenten uit de zeventien gemeenten

Opmaak

Marcel Grotens

Lisa Klein Haneveld en Anton van Wijk

Terugblikken op de jaarwisseling

Een quickscan openbare orde en veiligheid op gemeentelijk niveau

© 2019 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.
Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Vraagstelling | 5 |
| 2 | Onderzoeksmethoden | 7 |
| 2.1 | Breedtebeeld | 7 |
| 2.2 | Dieptebeeld | 8 |
| 3 | Bevindingen | 10 |
| 3.1 | De voorbereiding | 10 |
| 3.2 | Genomen initiatieven en maatregelen | 11 |
| 3.3 | Kosten van maatregelen en inzet tijdens jaarwisseling | 15 |
| 3.4 | Terugkijken op de genomen maatregelen en initiatieven | 17 |
| 3.5 | Overlap en/of verschillen in maatregelen en het verschil in probleemperceptie tussen de gemeenten | 18 |
| 3.6 | Juridische, praktische en/of andersoortige belemmeringen bij de jaarwisseling | 18 |
| 3.7 | Suggesties vanuit de gemeenten | 19 |
| 3.8 | Aangegeven leerpunten | 20 |
| 4 | Beschouwing | 22 |
| 4.1 | Onderscheid naar gemeentegrootte | 22 |
| 4.2 | Geografische ligging | 22 |
| 4.3 | Maatschappelijke schade | 23 |
| 4.4 | Landelijk beleid | 23 |
| | Bijlagen | |
| | Bijlage 1- Gesproken partijen per gemeente | 24 |
| | Bijlage 2- Vragen online survey | 26 |
| | Bijlage 3- Matrix uitkomsten onderzoeksvragen op basis van gemeentegrootte (G4, G40 en overig) | 27 |

1 Inleiding

Sinds mensenheugenis wordt de overgang van oud naar nieuw gevierd. De viering van de jaarwisseling heeft twee kanten. Aan de ene kant is er de vreugde van het afsluiten van het oude en het inluiden van het nieuwe jaar. Aan de andere kant leidt de jaarwisseling tot maatschappelijke schade in de vorm van gewonden, verstoringen van de openbare orde en schade aan publieke en private eigendommen. Naar aanleiding van de jaarwisseling 2017-2018 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) onderzoek gedaan. De OVV heeft zich op het punt gesteld dat, om "veiligheidswinst" te kunnen realiseren, een omslag in het omgaan met de jaarwisseling noodzakelijk is. Het zwaartepunt van structurele veiligheidsverbetering legt de OVV daarbij op het substantieel verminderen van a) vuurwerk-gerelateerd letsel en b) verstoringen van de openbare orde. De aanbevelingen van de OVV sluiten hierbij aan. Zo moeten de gevaren die uitgaan van consumentenvuurwerk worden beperkt, illegaal vuurwerk worden bestreden en verstoringen van de openbare orde worden teruggedrongen.

1.1 Vraagstelling

De impact van de maatschappelijke schade van de jaarwisseling is mede terug te zien in het terugkerend karakter van dit onderwerp in de Tweede Kamer. Meer in het bijzonder is een motie van de leden Den Boer en Dik-Faber – ingediend tijdens het Algemeen Overleg van 20 juni 2018 – in deze noemenswaardig. Een uitvloeisel van deze motie is om in beeld te brengen hoe de jaarwisseling 2018-2019 is voorbereid, welke lokale maatregelen en initiatieven zijn genomen en met welk resultaat.¹ Het voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling:

'Hoe heeft de voorbereiding van de laatste nieuwjaarsviering plaatsgevonden, welke initiatieven en maatregelen zijn er genomen en hoe pakten deze uit? Zijn er juridische, praktische of andersoortige belemmeringen die een optimale organisatie van de nieuwjaarsviering in de weg staan en wat kunnen andere gemeenten leren van de aanpak van andere gemeenten?'

1. Dit is een van de zogenaamde vier inspanningen. Gelet op de vraag- en doelstelling van het beoogde onderzoek, beperken we ons tot een toelichting en nadere uitwerking van deze inspanning. De resterende inspanningen zijn: 1) aanvulling landelijke cijfers jaarwisseling 2018-2019, 2) effect invoering vuurpijlanceerstandaard, en 3) ontwikkelingen publieke opinie.

De probleemstelling laat zich vertalen naar zes hoofd- en deelvragen:

1. Hoe heeft de voorbereiding van de laatste nieuwjaarsviering plaatsgevonden?
 - Wie waren er bij betrokken?
 - Wanneer is de voorbereiding gestart?
 - Hoe is de nieuwjaarsviering benaderd: als risico-evenement of niet?
 - Zijn er boa's ingezet?
 - Zijn er evaluaties of ervaringen van de afgelopen jaren gebruikt?
2. Welke initiatieven en maatregelen zijn er genomen?
 - Wat hebben deze initiatieven en maatregelen aan extra inzet gekost van politie, boa's en hulpverlening?
 - Hoe zijn deze initiatieven en maatregelen gecommuniceerd aan de burgers en zijn daaruit *good practices* te herleiden?
3. Hoe pakten de genomen initiatieven en maatregelen uit?
 - Welke doelstellingen en/of effecten werden met de genomen initiatieven en maatregelen beoogd?
 - In hoeverre zijn deze doelstellingen en/of effecten meetbaar (SMART) geformuleerd en waaruit blijkt dat?
 - Wat was het karakter van de betreffende initiatieven en maatregelen (preventief of repressief) en welke partijen hadden daarbij een sturende of ondersteunende rol in de uitvoering?
 - Zijn de verwachte doelstellingen en/of effecten gerealiseerd en waarom wel of niet?
 - Indien geen uitspraken mogelijk zijn over het behalen van de verwachte doelstellingen en/of effecten van de genomen initiatieven en maatregelen: hoe zou hier in de toekomst wel in kunnen worden voorzien?
4. In hoeverre is sprake van overlap of verschil in initiatieven en maatregelen tussen gemeenten en in hoeverre is dit terug te voeren op variatie tussen gemeenten in de aard en omvang van de problematiek en/of probleempceptie?
5. Zijn er juridische, praktische of andersoortige belemmeringen die een optimale organisatie van de nieuwjaarsviering in de weg stonden? Zo ja, welke consequenties hadden deze in de praktijk?
6. Zijn er suggesties vanuit de opgedane ervaringen voor een goed verloop van de jaarwisseling?
7. Wat kunnen andere gemeenten leren van de in de onderzochte gemeenten gevoerde aanpak?

2 Onderzoeksmethoden

Met de quickscan wordt beoogd om in beeld te brengen hoe gemeenten samen met hun ketenpartners – in casu de politie en het Openbaar Ministerie (OM) – zijn omgegaan met de jaarwisseling. Het gaat dan om zowel de voorbereiding van de jaarwisseling, het verloop daarvan en de waardering of evaluatie achteraf. Per 2019 kent Nederland 355 gemeenten. Zeventien gemeenten zijn benaderd om mee te werken aan het onderzoek. In termen van gemeentegrootte gaat het om twee G4-gemeenten, acht G40-gemeenten en zeven overige gemeenten. Binnen de selectie van gemeenten is voornamelijk rekening gehouden met geografische spreiding en een redelijke verdeling naar gemeentegrootte.

Uitgangspunten van het onderzoek

Omdat tussen gemeenten verschillen bestaan in aard en omvang van de problematiek rondom de jaarwisseling en de mate van urgentie die aan deze problematiek wordt toegekend (probleemperceptie), is het onderzoek uitgevoerd in meerdere gemeenten. Daarmee is er sprake van spreiding in termen van gemeentegrootte (G4, G40, overig), incidentgevoeligheid, ingezette maatregelen, initiatieven en good practices of juist het uitblijven daarvan. Het onderzoek betreft een quickscan. Dat betekent dat een beperkt aantal gemeenten in Nederland is onderzocht. De resultaten zijn derhalve niet representatief doch illustratief bedoeld. Daarnaast zijn vooral de beleidsambtenaren en –adviseurs van de gemeenten gesproken; hun zienswijze hoeft niet geheel te sporen met de opvattingen van het bestuur. Tot slot is met deze quickscan niet een uitputtend overzicht van alle genomen maatregelen door de betreffende gemeenten bedoeld.

2.1 Breedtebeeld

De uitgevoerde quickscan omvatte allereerst een breedtebeeld waarin per onderzochte gemeente aandacht is geweest voor de voorbereiding, het verloop en de beoordeling van de jaarwisseling. Dit breedtebeeld baseren we op een deskresearch en een online survey.

Deskresearch

In het kader van de deskresearch is op de website van elke geselecteerde gemeente geïnventariseerd in hoeverre er documentatie (zoals notities, notulen en rapportages) beschikbaar is over de voorbereiding, het verloop en de evaluatie van de afgelopen jaarwisseling. Enkele gemeenten hebben hun beleidsstukken aangeleverd.

Verder is voor iedere gemeente een zoekslag uitgevoerd in LexisNexis. Dit is een digitale krantenbank waarmee gezocht kan worden naar artikelen in een groot aantal Nederlandse dagbladen (zowel landelijk als regionaal). Voor de periode december 2018 tot en met januari 2019 is gezocht naar berichtgeving die te maken heeft met de jaarwisseling. Daarbij zijn de volgende zoektermen gebruikt: 'hulpverlener', 'incident', 'jaarwisseling', 'maatregel', 'slachtoffer' en 'vuurwerk'. De berichtgeving uit de beleidsdocumentaties en de media zullen worden aangehaald om enkele bevindingen te illustreren.

Online survey

Van elke geselecteerde gemeente is de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV) telefonisch benaderd en vervolgens over het onderzoek geïnformeerd via een email. In deze email stonden de aanleiding, onderzoeksvragen en uitvoering van het onderzoek toegelicht. Deze informatiesheet werd digitaal (per e-mail) verstuurd. In de betreffende e-mail werd ook een link verstrekt naar een online survey. Gelet op het *algemene* karakter dat met het breedtebeeld wordt opgetekend, gaan de vragen op hoofdlijnen in op de voorbereiding, het verloop en de evaluatie van de jaarwisseling. De vragen van deze online survey staan opgenomen in bijlage 1.

2.2 Dieptebeeld

Van de geselecteerde gemeenten is de ambtenaar OOV verzocht om een groepsinterview met de driehoek (gemeente, politie, OM) in te plannen of, indien dit niet mogelijk bleek, contactgegevens te verstrekken van medewerkers op ambtelijk niveau van de politie en andere mogelijk relevante partijen. Zij zijn waar mogelijk face-to-face dan wel telefonisch – al naar gelang hun voorkeur – geïnterviewd. De gehouden interviews kennen een semigestructureerd karakter. Er is informatie verzameld over het verloop van de laatste jaarwisseling in relatie tot de lokale maatregelen die zijn genomen. Het doel was om – aanvullend op de survey – te achterhalen wat goed ging, wat beter kon en wat nodig is om Oud en Nieuw rustig(er) en feestelijk te laten verlopen. Het semigestructureerde karakter van de interviews sluit aan bij de onderzoeksvragen van het onderzoek. Dat betekent dat aandacht is geweest voor de voorbereiding van de jaarwisseling (onderzoeksvraag 1), de getroffen maatregelen en initiatieven (onderzoeksvraag 2), de achterliggende doelstellingen en effecten daarvan (onderzoeksvraag 3), belemmeringen voor een optimale organisatie van de nieuwjaarsviering (onderzoeksvraag 5), suggesties voor een toekomstig goed verloop (onderzoeksvraag 6) en *best practices* die voortkomen uit de in de betreffende gemeente opgedane ervaringen (onderzoeksvraag 7). Een overzicht van de gesproken respondenten staat weergegeven in de colofon (bijlage 2) van deze notitie.

Matrix

De bevindingen van de deskresearch en de online survey zijn samengebracht in een matrix (bijlage 3). Op deze wijze is per geselecteerde gemeente een algemeen beeld van de voorbereiding en het verloop van de jaarwisseling en hoe daarop wordt teruggekeken inzichtelijk gemaakt. Daarnaast kan per gemeente worden vastgesteld welke initiatieven en maatregelen genomen zijn, met welk doel dit is gedaan en in hoeverre dit (aanvullende) inzet heeft geleverd. De matrix is gebruikt voor onderzoeksactiviteiten ten behoeve van het dieptebeeld.

3 Bevindingen

In dit deel van de notitie geven we een beschrijving van de bevindingen van het onderzoek. De basis hiervoor zijn de ingevulde vragenlijsten en de gehouden interviews. We volgen bij het beschrijven van de bevindingen de eerder geformuleerde onderzoeksvragen. Elke onderzoeksvraag komt aan bod in een aparte paragraaf.² Vanuit de onderzoeksresultaten zal een algemeen beeld van de gemeenten (G4, G40, en overig) worden geschetst. Daarnaast zullen de verschillen en/of overeenkomsten tussen gemeenten worden weergegeven. Tevens zullen opvallende resultaten waar nodig worden uitgelicht.

3.1 De voorbereiding

De voorbereiding op de jaarwisseling begint in de onderzochte gemeenten tussen maart en november van 2018. Negen van de zeventien gemeenten geven aan hun voorbereiding twee tot drie maanden (in september of oktober) voorafgaand aan de jaarwisseling te starten. De uitschieters komen vanuit de twee onderzochte G4-gemeenten die eerder zijn begonnen met het voorbereiden van de jaarwisseling.

De voorbereiding vindt doorgaans op ambtelijk niveau plaats, waarbij gemeente- en politiemedewerkers samen met de brandweer en/of GHOR een integraal veiligheidsplan opstellen of het oude veiligheidsplan actualiseren.

De twee G4-gemeenten bereiden de jaarwisseling binnen de driehoek of (sub-)vijfhoek voor. Van de zeven gemeenten in de categorie 'overig' wordt op één na het OM niet bij de voorbereiding betrokken. Ook bijna de helft van de G40-gemeenten betreft het OM niet, al gaf één G40-gemeente aan dat het OM soms wel betrokken is bij de informatievoorziening van politieregistraties.

Voor zeven van de zeventien gemeenten geldt de jaarwisseling *niet* als een risico-evenement. Opvallend is dat de gemeenten die de jaarwisseling wel beschouwen als een risico-evenement in de categorie G4- of 'overige gemeenten' vallen. De gemeenten uit de G40-categorie geven op één na aan de jaarwisseling niet als een risico-evenement aan te merken. Risico's die volgens de meeste G40-gemeenten specifiek voor de jaarwisseling gelden, zitten voornamelijk in de aantallen mensen ('het kan worden gezien als een drukkere horecanacht'). Daarnaast geven deze gemeenten aan dat met name de aanloop naar de jaarwisseling (overlast door het afsteken van al dan niet illegaal vuurwerk, vernielingen) als problematisch kan gelden.

Er heerst een algehele consensus wanneer het gaat om het gebruik van evaluaties van voorgaande jaarwisselingen. Elke gemeente geeft aan de evaluaties van voorgaande jaren te gebruiken wanneer ze kijken of het oude draaiboek moet worden bijgewerkt wat betreft nieuwe of andere maatregelen. Niet alle gemeenten stellen

2. Zie bijlage 3 voor Matrix: beantwoording onderzoeksvragen per gemeentegrootte (G4, G40, overig).

echter hun draaiboek elk jaar bij. De evaluatie vormt voornamelijk een bron van leerpunten wanneer er voor het eerst een nieuw beleid werd gevoerd, bijvoorbeeld bij een nieuwe aanpak van vreugdevuren of regulering van carbidschieten. Die nieuwe informatie wordt geïntegreerd in het draaiboek voor de aankomende Oud en Nieuw viering.

3.2 Genomen initiatieven en maatregelen

Voorafgaand aan de jaarwisseling van 2018-2019 hebben alle gemeenten in kaart gebracht op welke thema's zij zich wilden gaan richten. Hierbij worden zaken genoemd als het tegengaan van vuurwerkoverlast en illegaal vuurwerk, vooral in de dagen of weken voorafgaand aan de jaarwisseling. Daarnaast wil men brandstichting, vandalisme en agressie tegen hulpverleners voorkomen. Carbidschieten en het maken van vreugdevuren krijgen in drie G40-gemeenten extra aandacht. Eén G40-gemeente geeft tevens nadrukkelijk aan zich ook te richten op de effecten van vuurwerk in combinatie met alcohol. Zij stelt dat in Nederland te weinig wordt nagedacht over het tegengaan van overmatig alcoholgebruik onder jongeren, terwijl dit naar hun mening vuurwerkletsel en -overlast voor een groot deel zou kunnen voorkomen. Om alcohol misbruik tegen te gaan maakt de gemeente gebruik van zogenaamde "bodycams", waarmee ze jongeren filmen die onder zwaar beschonken toestand op straat zijn. Deze gebruiken ze vervolgens om de jongere en zijn of haar ouders te confronteren met de effecten van alcohol op de gezondheid en het welzijn.

Er is door alle gemeenten een breed scala aan, soms innovatieve, maatregelen genoemd die zij gebruiken om bovengenoemde thema's aan te pakken. Per thema zullen we de meest genoemde of opvallendste maatregelen kort uiteenzetten. Vervolgens bespreken we wat deze maatregelen gemiddeld aan (extra) inzet hebben gekost van de betrokken ketenpartners. Tot slot zullen we stilstaan bij de communicatiemiddelen die zijn ingezet om de bevolking in te lichten over, dan wel te betrekken bij de voorbereiding van de jaarwisseling.

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's)

Op één overige gemeente na gebruiken alle gemeenten boa's of toezichthouders. Een gemeente bestempelt deze ambtenaren als "de oren en ogen van de politie tijdens de jaarwisseling". De boa's houden zich in de G4-gemeenten vooral bezig met toezicht op de vuurwerkvrije zones en eventuele vuurwerkshows. In de G40-gemeenten richten de boa's zich op de risico/aandachtslocaties, vuurwerkvrije zones, het vroegtijdig afsteken van vuurwerk en eventuele carbidlocaties. Tevens geven twee G40-gemeenten aan boa's enkel overdag in te zetten en de nieuwjaarsnacht over te laten aan de politie. In de overige gemeenten worden de boa's gebruikt voor de handhaving op (jeugd)overlast en het toezicht op de vuurwerkvrije zones.

Een vernieuwende aanpak: de “verkenners”

Een vernieuwende aanpak is de inzet van zogenaamde verkenners door een overige gemeente. De verkenners worden gevormd door een duo van de politie en brandweer die in een onopvallende auto door de wijk rijden en als eerste op meldingen worden afgestuurd om het gesprek met de potentiële overtreder(s) aan te gaan en de risico's op escalatie in te schatten.

Vuurwerkoverlast en aanpak illegaal vuurwerk

Het tegengaan van vuurwerkoverlast is in iedere gemeente aan de orde tijdens de Oud en Nieuw viering en uiteenlopende maatregelen daaromtrent komen in de vragenlijsten en interviews naar voren. Zo wordt er door één G4-, één G40- en één overige gemeente gebruikgemaakt van vuurwerkdetectiesystemen. Dit zijn digitale systemen die in kaart brengen uit welke buurt de meeste vuurwerknallen komen en hoe hard deze knallen zijn. Daarnaast stelt een G40-gemeente toezichtcamera's in om zo snel mogelijk op overlastmeldingen te kunnen acteren. Deze maatregelen zijn elk aanvullend op de extra politie-, toezicht-, en brandweereenheden die zijn ingezet om de buurten voorafgaand aan tijdens aan de jaarwisseling te controleren.

Niet alle gemeenten hebben een focus liggen op de aanpak van illegaal vuurwerk. Zo geven enkele, in de categorie overige, gemeenten aan de problematiek te kennen, maar dat het in hun gemeente gewoonweg niet speelt. De G4- en G40-gemeenten waarin de koop en verkoop van illegaal vuurwerk wel een onderwerp is, passen diverse maatregelen toe. Zo heeft een G40-gemeente enkele woningen waar illegaal vuurwerk is aangetroffen op grond van een bestuursrechtelijk titel gesloten. Andere gemeenten richten zich bijvoorbeeld op de opvoedingsondersteuning van ouders, die geconfronteerd worden met hun kinderen die illegaal vuurwerk hadden gekocht en in huis bewaarden. Sommige gemeenten die zich bezig houden met het onderscheppen van illegaal vuurwerk hebben speciale vuurwerkteams in het leven geroepen. Er zijn ook gemeenten die zich laten leiden door meldingen vanuit de Misdad Melding Anoniem (MMA). Als daaruit adressen naar voren komen als opslaglocaties voor illegaal vuurwerk wordt daar onmiddellijk op geacteerd.

Dat (de bestrijding van) illegaal vuurwerk een grote rol speelt in veel gemeenten tijdens de jaarwisseling komt ook naar voren bij de LexisNexis search. Zo vond de politie in Oost-Nederland op 400 adressen illegaal vuurwerk; het oosten is daarmee de koploper in Nederland.³ In totaal heeft de politie in 2018 ruim 56.000 kilo onderschept aan illegaal vuurwerk. Al halverwege december werd duidelijk dat dit een stuk

3. De Gelderlander: Politie vindt illegaal vuurwerk op 400 adressen in Oost-Nederland: 'Absolute koploper', 13 december 2018.

meer was dan vorig jaar.⁴ Tevens zorgt illegaal vuurwerk voor de meeste incidenten tijdens de jaarwisseling, deze variëren van woningruiming, betrappt worden op straat en ongelukken waarbij gewonden zijn gevallen.⁵

Uiteenlopende geluiden over de effectiviteit van (vrijwillige) vuurwerkvrije zones

Een maatregel die veel aandacht krijgt, zowel in de media als in de politiek, is de instelling van vuurwerkvrije zones. Ongeveer de helft van de zeventien onderzochte gemeenten heeft van deze maatregel gebruikgemaakt. Een G4-gemeente spreekt uit: *het liefst naar vrijwillige vuurwerkzones te willen gaan, in plaats van verplichte vuurwerkvrije zones.*

De zones worden meestal ingesteld in gebieden die ‘gevoeliger’ zijn voor vuurwerkoverlast, zoals bij dierenopvangcentra, ziekenhuizen en verzorgingscentra. Ook is het in een aantal gemeenten mogelijk om op burgerinitiatief vrijwillig een vuurwerkvrije zone in te stellen. De gemeenten leveren dan borden om de zone te markeren, maar leggen de toezichtverantwoordelijkheid bij de buurtbewoners zelf. De gemeenten die gebruikmaken van de verplichte zones zijn niet eensgezind over de effectiviteit ervan. Sommigen willen volgend jaar de zones uitbreiden en werken naar een vuurwerkverbod in een hele wijk of de binnenstad. Andere gemeenten vinden het handhaven op de zones ondoenlijk en geven aan er volgend jaar waarschijnlijk vanaf te zien. Het op heterdaad betrappen van afsteken in de vuurwerkvrije zones blijkt vrijwel onmogelijk en het aantal meldingen wordt volgens een aantal gemeenten niet verminderd.

Wat betreft de (sociale) controle op de zones hebben zowel de vrijwillige als de door de gemeente ingestelde zones te kampen met enkele problemen. De door de gemeente ingestelde zones zijn moeilijk te controleren vanwege dat de politie en toezichthouders nauwelijks daders op heterdaad kunnen betrappen. De vrijwillige vuurwerkvrije zones krijgen juist te maken met onenigheid in de buurt of komen niet van de grond omdat de inwoners vaak niet volledig begrijpen wat er van hen verwacht wordt en hoe de zones moeten worden ingericht. Ook zeggen gemeenten dat de inwoners zelf vaak te verschillend denken over de functie van een vrijwillige vuurwerkvrije zone: *“waar de ene buurman vuurwerk graag verboden ziet worden, steekt de andere buurman nog rustig af”*. Twee gemeenten (één G4- en één overige) organiseren vuurwerkshows om mensen een alternatief te bieden voor het particulier afsteken van vuurwerk. De vuurwerkshows hebben echter wisselend effect. In een overige gemeente wordt de show als zeer positief ervaren, terwijl de G4-gemeente kampt met te weinig toeschouwers en er volgend jaar vanaf ziet om een vuurwerkshow te organiseren.

4. NOS: Ruim 56.000 illegaal vuurwerk onderschept in 2018, 3 januari 2019.

5. RTL Nieuws: Vuurwerkslachtoffers zijn vaak 15-jarige jongens met knallers, 13 december 2018.

Brandstichting en vandalisme

Alle gemeenten geven aan schade te ondervinden aan objecten in de openbare ruimte tijdens de jaarwisseling. Veel maatregelen zijn genomen met het oog op het voorkomen van brandstichting door vuurwerk of vandalisme. In vier G40- en drie overige gemeenten zijn door handhavers, soms in samenwerking met de brandweer, sloop- en bouwlocaties gecontroleerd op losliggende materialen die brandbaar zijn. Ook nemen de meeste gemeenten algemene maatregelen om vandalisme tegen te gaan, zoals het afsluiten van prullenbakken en textielcontainers. Een bijzondere maatregel die wordt genoemd, was dat vanuit het bestuur van een G40-gemeente een gedragsaanwijzing is opgelegd aan een probleemgezin dat voorgaande jaarwisseling voor overlast en vernielingen had gezorgd. De gedragsaanwijzing houdt voor het gezin concreet in dat er tijdens de jaarwisseling maximaal twintig man mag worden uitgenodigd en dat vuur en alcohol niet in de voortuin aanwezig mag zijn. Een overige gemeente maakt gebruik van een handhavingsregisseur die vooraf aan de jaarwisseling de hotspots wat betreft brandstichting en vandalisme in kaart brengt. Ook een G40-gemeente maakt een risico-analyse van de hotspots, waarbij de slooplocaties en vanuit input van inwoners de belangrijkste locaties worden gecontroleerd.

Carbidschieten

Het zogenoemde carbidschieten komt voor in twee, in het zuiden en oosten gelegen, G40-gemeenten. Ondanks de veiligheidsrisico's die aan deze traditie zitten, hebben beide gemeenten gekozen voor een gedoogbeleid waarin het reguleren van het evenement prioriteit heeft. Zo zijn de locaties vooraf uitgebreid geïnspecteerd en zijn er buurtvaders aangewezen die de verantwoordelijkheid hebben op het schoon opleveren van de locatie. Daarnaast vindt één gemeente het belangrijk om alle deelnemers van de carbid-vereniging erop te wijzen dat er ten minste één verantwoordelijke moet worden aangewezen die nuchter, oftewel vrij van alcohol of andere verdovende middelen, blijft tijdens het evenement.

Vreugdevuren

Drie gemeenten (één G4 en twee G40) geven aan dat vreugdevuren bij hen een onderwerp is tijdens de jaarwisseling, maar deze liever kwijt dan rijk te zijn. De redenen om vreugdevuren te willen tegengaan lopen uiteen: de gemeenten vinden het te letselgevoelig, te brandgevaarlijk of vinden vreugdevuren erg schadelijk voor het milieu. Eén G40-gemeente in het bijzonder heeft de afgelopen jaarwisseling fors ingezet op het bestrijden van de vreugdevuren. Door schade en overlast tijdens voorgaande jaren heeft de burgemeester besloten de vreugdevuren te verbieden. De gemeente heeft rekening gehouden met opstandige inwoners en de illegale bouw van vreugdevuren, dus is er afgelopen jaarwisseling een noodverordening ingesteld, zijn er multi-surveillance teams ingezet en tijdens de nacht zelf de ME en een parate eenheid.

Risicodoelgroep (jongeren)

Vier van de zeven G40-gemeenten en drie overige gemeenten merken op dat de meeste overlast tijdens de jaarwisseling wordt veroorzaakt door de jongeren. Daarnaast behoren jongeren ook voornamelijk tot de 'afsteekdoelgroep'. Daarom is tijdens de voorbereiding van de jaarwisseling door deze gemeenten naast de risicolocaties (hotspots) ook de risicodoelgroep (hotgroups) in kaart gebracht. Vervolgens is er gesproken met onder andere 'wijktafels' (vertegenwoordigers vanuit de wijk), buurtvaarders en jongerenwerkers over hoe problemen met jongeren in de wijk het beste kunnen worden aangepakt. De jongerenwerkers en straatcoaches zijn in sommige gevallen al vroeg in het jaar het gesprek met de jongeren aangegaan, om zowel de verbinding op te zoeken als aan te geven dat de jongeren in de gaten worden gehouden. Wanneer bepaalde jongeren te veel overlast veroorzaken in de periode voorafgaand aan de jaarwisseling hebben sommige gemeenten een samenscholingsverbod in de risico-wijken uitgevaardigd. Daarnaast wordt door een gemeente aanvullend gebruikgemaakt van een 12-uurs verbod: iemand wordt door de politie verordend weg te gaan voor een periode van 12 uur. Ook gebruiken twee G40-gemeenten en twee overige gemeenten een doorverwijzing naar HALT om overlast tegen te gaan.

3.3 Kosten van maatregelen en inzet tijdens jaarwisseling

De (extra) inzet van eenheden tijdens de jaarwisseling is, zoals reeds vermeld, niet in alle onderzochte gemeenten hetzelfde. De gemeenten die de jaarwisseling als een risico-evenement beschouwden investeren meer in ondersteuning, zoals het inhuren van een evenementenbureau, particuliere beveiliging en multifunctionele teams, dan wel SUS-teams. Deze laatste vorm van particuliere beveiliging kan worden ingezet bij uitgaansgelegenheden om geweld en overlast te sussen en te corrigeren. De extra inzet zit hem soms in werkuren, soms in capaciteit of in financiële investeringen (ingehuurde particuliere beveiliging). De gemeenten die de jaarwisseling minder of niet als een risico zagen geven aan niet meer in te zetten dan 'normaal'. De jaarwisseling wordt zoals gezegd vergeleken met een *reguliere uitgaans- of horecanacht*.

Wij hebben uit het onderzoek geen duidelijk beeld gekregen van de extra maatregelen of inzet die de brandweer neemt ter voorbereiding op de jaarwisseling. Dit komt wellicht doordat niet alle gemeenten de brandweer direct bij de voorbereiding betrekken. Sommige gemeenten maken gebruik van extra handhavers ('verkenners'), waarbij de teams bestaan uit een duo van politie en brandweer.

Uit de ingevulde vragenlijsten en de gespreken met de gemeenten blijkt dat de inzet hoger is wanneer de jaarwisseling wordt beschouwd als risico-evenement. De (7) gemeenten die de jaarwisseling niet als hoog-risico beschouwen, verhogen de inzet iets, vergelijkbaar met een reguliere horecanacht. De (10) gemeenten die de jaarwisseling wel als hoog-risico aanmerken, hebben fors in extra capaciteit geïnvesteerd. Eén G4-gemeente heeft zelfs besloten om, vanwege de enorme vuurwerkoverlast die elk jaar speelt, een projectteam en -manager aan te stellen die zich tijdens de voorbe-

reiding puur richt op vuurwerk. Dit wordt gedaan omdat wordt ervaren dat veranderingen rondom vuurwerk doorvoeren veel tijd en werk vereist, waardoor het niet in de reguliere voorbereiding kan worden meegenomen. Ook de ambtelijke inzet voorafgaand aan de jaarwisseling blijkt fors. De jaarwisseling staat bij veel gemeenten al maanden ervoor op de agenda, waarbij er veel overleg tussen de gemeenteraad, driehoek, werkgroepen en derde partijen plaatsvinden.

Communicatie aan inwoners omtrent genomen maatregelen

De meest genoemde middelen door de gemeente om de maatregelen te communiceren aan haar inwoners zijn de sociale media of de eigen gemeentewebsite. Een G40- en een overige gemeente geven echter aan hun maatregelen niet direct te communiceren om zo geen ‘slapende honden wakker te maken’. Hun ervaring is dat te veel informatie voor meer onrust kan zorgen en eerder nieuwe vormen van overlast opwekt dan dat het overlast voorkomt. Andere gemeenten (uit de G40) investeren juist in het zo precies mogelijk overbrengen van hun plannen, zoals door middel van promotiefilms, wijktafels en het sturen van een dwangsombrief naar jongeren die tot de risicodoelgroep behoren. In één overige-gemeente stuurt de burgemeester persoonlijk een brief aan de jeugd tussen de 12 en 17 jaar om hen te stimuleren rekening te houden met elkaar en andere inwoners en om hen extra veiligheidstips mee te geven.

Op het gebied van burgerinitiatieven maakt een G4-gemeente gebruik van zogenaamde stadsmakers: vrijwilligers die de toezichthouders meehelpen tijdens de jaarwisseling. De andere G4-gemeente levert pakketten aan burgers om zelf vrijwillige vuurwerkvrije zones in hun buurt op te starten. Tevens doen een paar G40- en overige gemeenten onderzoek naar de wensen van haar inwoners, door middel van enquêtes naar vuurwerkvrije zones, illegaal vuurwerk en het organiseren van festiviteiten. Daarnaast subsidiëren een paar overige gemeenten de zelforganisatie van evenementen.

Het communiceren met inwoners wordt door de meeste gemeenten als positief ervaren. Voorafgaand aan de jaarwisseling kan er door de uitgevoerde burgerenquêtes meer informatie worden vergaard over de wensen en verwachtingen van inwoners. Ook nemen gemeenten de tijd om goed te communiceren met de inwoners, ten aanzien van veilig omgaan met vuurwerk en het tijdig weghalen van brandbare materialen uit de buurt. Een G40-gemeente geeft daarbij aan dat het effect van duidelijke communicatie naar de inwoners op langer termijn ervoor heeft gezorgd dat ook jaren later iedereen nog weet hoe de stand van zaken was en hoe de jaarwisseling zou moeten verlopen.

Minder positieve geluiden komen van de G40-gemeenten die abrupte veranderingen doorvoerden, zonder dat de burgers daar vroegtijdig over waren ingelicht. Zij moeten omgaan met negatieve respons, in één geval zelfs met bedreigingen en beledigingen richting de burgemeester. In het geval van vrijwillige vuurwerkvrije zones geven veel gemeenten die daarvan gebruik maken aan dat de handhaving daarvan enkel mogelijk is als iedere inwoner meehelpt en de maatregel ondersteunt.

Het volgende citaat geeft goed het gevoel bij een gemeente weer wat betreft het belang van communicatie en bewustwording van haar inwoners: *“Wij vinden het belangrijk dat het duidelijk is dat vuurwerk afsteken in de zones verboden is en dat erop gehandhaafd wordt, maar dat de politie niet alles kan zien. Het is belangrijk dat mensen om zich heen blijven kijken en melden als iets niet in de haak is, in plaats van het opzoeken van media aandacht. (...) Over dat men niet gelijk de gevolgen ziet: “We geloven juist in die vrijwillige zone en dat het de burgerparticipatie kan vergroten. Maar dan moet er wel gemeld worden”.*

3.4 Terugkijken op de genomen maatregelen en initiatieven

Wat de gemeenten met hun genomen maatregelen en initiatieven willen bereiken is vrijwel nooit in meetbare doelstellingen geformuleerd. Als er al een kwantificeerbare maat wordt genoemd, gaat het meestal om het schadebedrag c.q. de schade aan eigendommen van de gemeente en de wens om die tijdens de oud en nieuw viering lager te laten uitkomen. De meeste gemeenten investeren in preventieve maatregelen, gericht op het voorkomen van overlast en schade. Hier is vooral de gemeente bij betrokken in combinatie met afspraken tussen de ketenpartners (politie, brandweer). Om zo goed mogelijk preventief te kunnen handelen zijn de meeste maatregelen intelligence-gestuurd; het identificeren van risicopersonen, -groepen en -locaties alvorens hierop wordt ingezet.

Veel gemeenten geven dat de genomen maatregelen hun doelen hebben gerealiseerd voor en tijdens de afgelopen jaarwisseling, maar dat er niet altijd sprake is van een direct bewijs. De gesprekken in de wijk en het contact maken met de jongeren worden vooral door de ‘overige’ gemeenten als zeer positief ervaren en genoemd als één van de hoofdoorzaken van (meer) rust in de wijken. Tevens bleven de meldingen over vuurwerkoverlast vooral volgens de ‘overige’ gemeenten binnen de perken. Enkele G40-gemeenten zijn echter gemengd positief. Sommigen geven aan dat de meldingen stabiel zijn gebleven en dat ook het schade bedrag meeviel. Eén G40-gemeente heeft zich voorbereid op veel overlast door verandering in beleid rondom vreugdevuren, maar ook zij geeft aan dat de overlast en schade zijn meegevallen.

Wat betreft de maatregelen die hun verwachte doelen niet hebben waargemaakt stellen sommige gemeenten dat het vuurwerkdetectiesysteem geen goed middel is om (illegaal) vuurwerk aan te pakken, vanwege het feit dat het kostbaar is en de gegevens minder goed konden worden gebruikt dan van tevoren gedacht. Het bestrijden van vuurwerkoverlast is gebaseerd op het heterdaad betrappen van de overlastgevers en dat bleek, ook met het vuurwerkdetectiesysteem, vrijwel niet mogelijk. Tevens geven drie G40-gemeenten aanvullend aan dat vuurwerkvrije zones nog altijd voor polariserende reacties zorgen onder hun inwoners. Daarnaast is er niet altijd eensgezindheid tussen de brandweer en politie wat betreft de ervaringen met de jaarwisseling. In één G40-gemeente spreekt de politie van een rustige jaarwisseling, terwijl de brandweer laat weten dat ze het één van de drukste jaarwisselingen sinds tijden vond. Een G40-gemeente vindt het lastig om de politie- en handhavingskoppels

in de wijk te houden. Door het groot aantal meldingen zijn veel koppels genoodzaakt ook buiten hun aangewezen wijk op deze meldingen te acteren. Hierdoor wordt het signalerende en preventieve effect van het hebben van vaste koppels in een wijk verslechterd. Tot slot zien de G4-gemeenten dat, ondanks dat er elk jaar nieuw beleid wordt gevoerd, het aantal meldingen blijft stijgen en dat er te weinig handhavingscapaciteit is voor bijvoorbeeld de vuurwerkvrije zones. Een G4 gemeente geeft verder aan dat er steeds meer sprake was van zwaarder vuurwerk. Ze spreekt zelfs over een 'verslechtering' en dat een verbod voor consumentenvuurwerk toch de maatregel is waar landelijk naartoe moet worden gewerkt. De ideeën en mogelijkheden om lokaal de overlast aan te pakken lijken volgens deze gemeente 'op te zijn'.

3.5 Overlap en/of verschillen in maatregelen en het verschil in probleempceptie tussen de gemeenten

Het belangrijkste verschil dat in dit onderzoek naar voren is gekomen, is dat gemeenten die de jaarwisseling als een hoog-risico evenement beschouwen enorm inzetten tijdens de jaarwisseling. Dit is waarom het juist die gemeenten zijn die wat betreft handhaving graag meer eenduidigheid willen zien vanuit Den Haag. Deze geluiden komen vooral uit de G4-gemeenten, maar ook vier 'overige' gemeenten geven hun zorgen aan. Zij stellen dat, ondanks dat ze best te spreken zijn over hoe de afgelopen jaarwisseling is gegaan, ze gewoonweg niet de capaciteiten bezitten om vuurwerkvrije zones of een vuurwerkverbod te kunnen handhaven. De G4-gemeenten zien graag een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod ingesteld worden, omdat de inzet voor de Oud en Nieuw-viering te groot is en dat deze niet het aantal meldingen van overlast door vuurwerk hebben kunnen verminderen.

De middelgrote gemeenten uit de G40 zijn naar onze mening creatief met hun initiatieven tijdens de voorbereiding van de jaarwisseling. Het zijn die gemeenten die zich vooral hebben gericht op de risicolocaties en de risico-jongeren. Ook geven veel van deze gemeenten aan dat ze regionaal de jaarwisseling goed onder controle hebben en geen behoefte hebben aan landelijk ingrijpen. Daarnaast is er een scheidingslijn te zien tussen de middelgrote steden in Oost- en West-Nederland; dit wordt door de oostelijke steden zelf ook opgemerkt. De extreme incidenten die soms worden geschetst door de steden in het westen, worden, zo stelt een oostelijke G40-gemeente, niet zo ervaren. Er heerst een positieve feeststemming en er zijn geen noemenswaardige problemen.

3.6 Juridische, praktische en/of andersoortige belemmeringen bij de jaarwisseling

In de gesprekken die met de gemeenten en andere betrokken partijen gevoerd zijn, worden er vrijwel geen juridische belemmeringen/problemen genoemd. Wel geeft een G4-gemeente aan dat de oud en nieuw viering een maatschappelijk en politiek gevoelig onderwerp is. Het gebrek aan landelijke eenduidigheid rondom het afsteken

van vuurwerk zorgt ervoor de inwoners en de gemeenteraad andere verwachtingen hebben bij de jaarwisseling die uiteenlopen en tegenstrijdig zijn. De andere G4-gemeente vult daarbij aan dat juridisch gezien een landelijk vuurwerkbeleid c.q. verbod lokaal moeilijk handhaafbaar is. Bij de onderzoeksvraag omtrent suggesties voor een beter verloop van de jaarwisseling zal hier nader op worden ingegaan.

Wat betreft andere juridische belemmeringen zijn er enkel voorbeelden van belemmeringen te noemen van gemeenten die tegen bepaalde zaken aanlopen. Zo geeft een kleinere gemeente aan dat zij tot op heden geen boa's in dienst hebben, maar met ingehuurde toezichthouders werken. Deze toezichthouders hebben niet dezelfde bevoegdheden als de boa's. Het opleiden tot boa kost echter tijd en middelen. Een andere gemeente ondervindt een probleem op bestuurlijk niveau: een probleemgezin heeft bestuurlijke aanwijzing gekregen van de gemeente. Dit gebeurt op adres. Vervolgens hebben de betreffende personen het feestje verplaatst naar een ander adres. Daarop is de bestuurlijke aanwijzing niet van toepassing c.q. men heeft dit niet aangedurfd omdat de juridische implicaties onvoldoende bekend waren.

Uit de gesprekken die met de onderzochte gemeenten zijn gevoerd, komt ook een praktisch probleem naar voren, namelijk de enorme inzet die het sommige gemeenten kost om een jaarwisseling te kunnen organiseren. Deze gemeenten moeten veel extra maatregelen treffen om de nieuwjaarsnacht, maar ook de dagen ervoor zo rustig mogelijk door te komen.

3.7 Suggesties vanuit de gemeenten

Voor alle gemeenten blijft vuurwerkoverlast (vooral voorafgaand aan de nacht zelf) en illegaal vuurwerk een groot punt van aandacht. Sommige G40-gemeenten denken in dit verband aan het inrichten van vuurwerkvrije zones of het uitbreiden van de al bestaande zones. Daarnaast willen tien van de zeventien gemeenten zich nog meer gaan richten op de verkoop en het afsteken van illegaal vuurwerk. Het bestuursrechtelijk sluiten van woningen, dat een gemeente als maatregel tegen illegaal vuurwerk hanteert, wordt door veel andere G40-gemeenten als een interessante optie gezien. Ook denkt een G40-gemeente aan meer toezicht op jongeren, door scholen en kluisjes vaker te controleren. Waar gemeenten het over eens zijn is dat er meer *awareness* moet worden gecreëerd bij ouders dat hun kinderen bezig kunnen zijn met illegaal vuurwerk zonder dat zij dat door hebben. Daarnaast geeft een G40-gemeente aan dat er ook meer focus moet komen te liggen op drankgebruik in combinatie met vuurwerk. Meer toezicht op drankgebruik op straat en het aanspreken van horecagelegenheden op het doorschenken van alcohol kan hierdoor (vuurwerkgerelateerd) letsel verminderen.

Er is met de gemeenten ook uitgebreid gesproken over de politieke agenda ten aanzien van de jaarwisseling. Negen van de zeventien gemeenten (2 G4-, 2 G40-, en 5 overige) geven aan een groot voorstander te zijn van een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod. Aanvullend stellen één G40- en twee overige gemeenten dat

landelijk in ieder geval een knalvuurwerkverbod moet worden ingesteld; het zou teveel onrust en overlast geven. Eén G40-gemeente is zelfs van mening dat knalvuurwerk ervoor heeft gezorgd dat de jaarwisseling geen feest, maar een oorlogszone is geworden. Niet verrassend komen deze geluiden voornamelijk uit de gemeenten die de jaarwisseling als risico-evenement beschouwen. De gemeenten die voor een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod zijn baseren zich op steeds groeiende hoeveelheid van illegaal vuurwerk en het aantal vernielingen en incidenten waar zij mee te maken hebben. De regionale ideeën om alle problemen rondom de jaarwisseling tegen te gaan lijken, zo stelt een G4-gemeente, op te raken. Een G40-gemeente, gelegen in het westen, van Nederland vult daarbij aan: “Lokaal doen we wat we kunnen, maar de grotere aanpakken zijn gewoonweg niet te handhaven. Het grootste probleem bij het zelf (regionaal) bepalen is de handhaving en de verdeeldheid die het veroorzaakt. Er ontstaat een waterbedeffect: mag het in één gemeente niet, dan gaan we gewoon een deurtje verder. Het beleid is dan niet meer dan symboolpolitiek.(...) Onze grootste angst is een landelijk beleid dat stelt dat gemeenten het zelf mogen beslissen.”.

De G40-gemeenten in het oosten en noorden van het land zijn juist van mening dat de jaarwisseling regionaal goed kan worden geregeld. Zij zijn dan ook niet voor een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod, maar denken met hun eigen beleid en de eigen ingezette vuurwerkvrije zones de jaarwisseling als een feestelijk evenement te kunnen laten verlopen. Zij zien een landelijke regulering niet als de oplossing, omdat zij dan een draagvlak moeten creëren voor een beleid terwijl de problematiek niet zo hevig wordt ervaren als in andere gemeenten.

3.8 Aangegeven leerpunten

De gemeenten waarbij de jaarwisseling naar eigen zeggen ‘onder controle is’ kunnen niet altijd precies de vinger leggen op waarom de jaarwisseling dan zo rustig was verlopen. De gemeenten die niet tevreden zijn, staan duidelijk open voor nieuwe ideeën en kijken naar Den Haag voor meer landelijke duidelijkheid. Het is gebleken dat het goed is voor gemeenten om te communiceren met haar inwoners. Het tijdig bekendmaken van de (nieuwe) Oud en Nieuw aanpak, het creëren van bewustwording omtrent veiligheid zorgt voor meer rust tijdens de jaarwisseling zelf en de jaren erna. Daarnaast blijkt de investering in de verbinding tussen de gemeente en hun jongeren goed te werken. De jongeren zijn de doelgroep die het meeste (illegaal) vuurwerk afsteken en voor overlast en vernielingen kunnen zorgen. We zien echter in de gesprekken met de gemeenten terug dat wanneer een gemeente in de wijk inzet op de connectie met jongeren en laat zien dat ze hen in de gaten houdt dit enorm veel onrust bij voorbaat kan voorkomen. Tevens zorgt de samenwerking van de politie en brandweer (c.q. verkenner) enerzijds voor minder 112-meldingen en incidenten en anderzijds kan het de discrepantie tussen de ervaringen van de politie ten opzichte van de politie rechtzetten.

Tot slot blijkt dat de overlast die vuurwerk met zich meebrengt tijdens en voorafgaand aan de jaarwisseling nauwelijks te voorkomen, dan wel te bestrijden valt. Het aantal meldingen van overlast stijgt, terwijl het op heterdaad betrappen van daders vrijwel ondoenlijk is. Het gebruik van (vrijwillige) vuurwerkvrije zones kan helpen, echter is de handhaving daarop voor de meeste gemeenten zeer complex wat betreft capaciteit.

4 Beschouwing

In dit laatste deel van de notitie wordt een korte beschouwing gegeven over de belangrijkste uitkomsten uit dit onderzoek, dat gezien de scope en omvang als een quickscan is aan te merken.

4.1 Onderscheid naar gemeentegrootte

In de onderzoeksresultaten vinden we een duidelijk onderscheid tussen de grotere steden, samen met de kleinere overige steden, en de middelgrote steden (G4 en overig versus G40). De twee gesproken G4 steden geven aan dat ze op creatieve manier proberen om te gaan met de onrust rondom vuurwerk en vandalisme. Die geluiden zijn in eerste instantie positief, echter deze steden geven ook aan dat de ideeën op beginnen te raken en dat ze geen daling zien in de hoeveelheid meldingen/incidenten en schade. De zeven kleinere gemeenten vullen aan dat, ondanks zij minder onrust ervaren tijdens de jaarwisseling dan de grote steden om hen heen, zij beseffen dat één incident de hele jaarwisseling kan veranderen. Het zijn dan ook de kleine gemeenten die het meest aangeven huiverig te zijn voor grote veranderingen die regionaal moeten worden gehandhaafd. Bijna elke gesproken kleine gemeenten zegt niet de capaciteit te hebben om lokaal nieuw of aangepast beleid te voeren en te handhaven.

De G40 steden zijn een stuk positiever over het verloop van de afgelopen jaarwisseling. De meeste steden zeggen dat de genomen maatregelen en (nieuwe) initiatieven hun vruchten afwerpen en dat er weinig leerpunten genoemd kunnen worden om de jaarwisseling te verbeteren. Het zijn ook de G40 steden die de jaarwisseling “rustig” en een “feest” blijven noemen en stellen dat er een positieve beleving heerste onder hun inwoners.

4.2 Geografische ligging

De geografische ligging van de onderzochte gemeenten lijkt een rol te spelen bij om voor of tegen het landelijk aan banden leggen van consumentenvuurwerk te zijn. Van de negen gemeenten die aangeven voor landelijk beleid rondom een (consumenten)vuurwerkverbod, zijn er acht gelegen in west-Nederland (zeven gecentreerd in de Randstad). Een mogelijke verklaring voor dit geografisch verschil zou kunnen zijn dat in west-Nederland meer grote steden liggen, de Randstad dichtbevolkt is en omringende gemeenten hierdoor wellicht vaker kampen met een waterbedeffect.

De (4) oostelijk gelegen G40-gemeenten zijn zich ervan bewust dat het westen van Nederland meer kampt met onrust tijdens Oud en Nieuw dan zij. Zij pleit ook voor steun aan de collega's en het oppassen met bagatelliseren van de onrust die de jaarwisseling met zich mee kan brengen. De meeste G40 steden herkennen zich echter niet in de ophef en discussie en zij blijven de jaarwisseling als een mooie traditie zien.

Al met al is er dus een duidelijk belevingsverschil te onderscheiden in de onderzochte westelijke gemeenten en de andere gemeenten.

4.3 Maatschappelijke schade

Het is belangrijk om stil te staan bij het feit dat geen enkele gemeente schadevrij, letselvrij of onrustvrij is gebleven. Deze schade uit zich op verschillende manieren. Zo heeft de jaarwisseling een maatschappelijke impact, vooral op de volksgezondheid⁶. Er vindt geweld tegen politie en hulpverleners plaats⁷, het dierenwelzijn⁸ komt in gevaar, het vuurwerk en de vreugdevuren zijn schadelijk voor het milieu⁹ en de jaarwisseling zorgt elkaar voor miljoenen schade aan publieke en private eigendommen.¹⁰ Toch zijn niet alle gemeenten bezorgd. Het is ons inziens opmerkelijk dat de norm ten aanzien van de acceptatie van de maatschappelijke schade tijdens Oud en Nieuw verschuift. Elke stad en provincie in Nederland kampt met vormen van overlast en schade, echter lijkt het alsof de standaarden daarvoor naar beneden zijn gezet. Eind december blijkt meer geaccepteerd te worden dan in de rest van het jaar. Een citaat van een G4-gemeente vat deze normverschuiving treffend samen: *“Het feest is heel erg veranderd qua soort vuurwerk en ongewenste situaties. De beheersbaarheid wordt steeds moeilijker. De hoeveelheid mensen, vuurwerk, letsel, schade, geweld tegen hulpverleners wordt elk jaar meer. Dan moet je je gaan afvragen of het een fatsoenlijke traditie nog is op deze manier. (...) De norm is opgeschoven. De gemeenten focussen na de jaarwisselingen niet op de incidenten, maar “tellen hun zegeningen”. Terwijl we geen andere dag zouden accepteren wat er in die 24 uur gebeurt.”*

4.4 Landelijk beleid

Van de zeventien onderzochte gemeenten kijken er negen naar Den Haag voor landelijke eenduidigheid rondom de jaarwisseling en hopen zij met name op een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod. De redenen voor dit verbod lopen uiteen: overlast, letsel, maar ook vervuiling van het milieu wordt genoemd als een reden om na te denken of vuurwerk nog wel bij de jaarwisselingstraditie past. De meeste gemeenten geven aan dat de jaarwisseling een traditie is en dat het veranderen van een traditie niet van de één op andere dag kan plaatsvinden. Een G4-gemeente vergeleek de jaarwisseling met de Zwarte pietendiscussie: er zijn duidelijk twee fronten met uiteenlopende standpunten. Om deze traditie te veranderen moeten gemeenten een lange adem hebben en goede voorbereidingen blijven treffen in termen van communicatie en alternatieven.

6. Algemeen Dagblad: Ziekenhuizen druk met vuurwerksslachtoffers, 1 januari 2019.

7. NOS: Geweld tegen politie ruim verdubbeld tijdens Oud en Nieuw, 1 januari 2019.

8. RTL Nieuws: Vuurwerk binnenkort verboden in Vlaanderen, ook tijdens jaarwisseling, 20 maart 2019.

9. RTV Utrecht: Utrecht fijnstofopper van Nederland tijdens Oud en Nieuw, 2 januari 2019.

10. De Gelderlander: Schade jaarwisseling: 15 tot 20 miljoen euro, 2 januari 2019.

Bijlage 1 – Vragen online survey

| |
|---|
| Bij welke gemeente bent u werkzaam? Uw gegevens worden geanonimiseerd verwerkt in rapportage. |
| Geldt de jaarwisseling in uw gemeente als een risico-evenement? |
| Wanneer zijn de voorbereidingen op de jaarwisseling gestart? |
| Welke ketenpartners uit de driehoek zijn bij deze voorbereidingen betrokken? Meerdere antwoorden mogelijk. |
| Kunt u toelichten welke (strategische) afspraken zijn gemaakt met de door u aangegeven partij(en)? |
| Zijn er buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) of andere handhavers/toezichthouders ingezet? |
| Bij welke werkzaamheden zijn boa's dan wel andere handhavers/toezichthouders ingezet? |
| Is bij de voorbereiding gebruikgemaakt van evaluaties of ervaringen van de afgelopen jaren? Kunt u toelichten op welke wijze dit is gebeurd? |
| Zijn er naar aanleiding van de jaarwisseling specifieke (aanvullende) maatregelen of initiatieven op lokaal niveau genomen? |
| Zijn er burgers bij deze maatregelen of initiatieven betrokken geweest? |
| Kunt u de getroffen maatregelen of initiatieven op lokaal niveau kort omschrijven in termen van uitvoering en beoogde doelstellingen/effecten? |
| In hoeverre zijn doelstellingen en/of effecten meetbaar geformuleerd op een schaal van 1 (helemaal niet meetbaar) tot 10 (zeer goed meetbaar)? [Meetbaarheid] |

| |
|--|
| Kunt u globaal aangeven wat de getroffen maatregelen of initiatieven op lokaal niveau aan extra fte hebben gekost van politie, boa's dan wel andere handhavers/toezichthouders en hulpverlening? |
| Zijn deze maatregelen en initiatieven gecommuniceerd naar burgers? |
| Kunt u een toelichting geven op de wijze waarop maatregelen en initiatieven naar burgers zijn gecommuniceerd? |
| In hoeverre hebben de op lokaal genomen maatregelen en initiatieven op een schaal van 1 (helemaal niet) tot 10 (zeer veel) bijgedragen aan een ordentelijk verloop van de jaarwisseling? [Bijgedragen aan ordentelijk verloop] |
| Is bij uw weten door de getroffen maatregelen sprake geweest van een waterbedeffect, waarbij problematiek zich verplaatste naar omliggende gemeenten? |
| Is er overleg geweest maar omliggende gemeenten over de te treffen maatregelen en initiatieven? |
| Welke maatregel of welk initiatief vindt u in dit kader in het bijzonder noemenswaardig? |
| Zijn er nog burgerinitiatieven ondernomen die u noemenswaardig vindt? |
| Heeft u juridische, praktische of andersoortige belemmeringen ervaren die een optimale organisatie van de nieuwjaarsviering in de weg staan? |
| Welke belemmeringen heeft u ervaren en welke consequenties hadden deze in de praktijk? |
| Heeft u suggesties voor een goed verloop van de jaarwisseling? |
| We willen graag met u een kort (15 minuten) telefonisch gesprek met u voeren naar aanleiding van uw antwoorden op de vragen in deze survey. Wilt u aangeven op welk moment (datum en tijdstip) u hiertoe in de gelegenheid bent? |

Bijlage 2 – Gesproken partijen per gemeente

| | OOV-ambtenaar/adviseur |
|-------------------------|------------------------|
| G4 | |
| Gem. 1 | ✓ |
| Gem. 2 | ✓ |
| G40 | |
| Gem. 1 | ✓ |
| Gem. 2 | ✓ (+ politie en BM) |
| Gem. 3 | ✓ (+ BM) |
| Gem. 4 | ✓ |
| Gem. 5 | ✓ |
| Gem. 6 | ✓ (+ politie en BM) |
| Gem. 7 | ✓ |
| Gem. 8 | ✓ (+ politie en BM) |
| Overig gemeenten | |
| Gem. 1 | ✓ |
| Gem. 2 | ✓ (+ politie) |
| Gem. 3 | ✓ (+ politie) |
| Gem. 4 | ✓ |
| Gem. 5 | ✓ |
| Gem. 6 | ✓ (+ politie) |
| Gem. 7 | ✓ |

Bijlage 3 – Matrix uitkomsten onderzoeksvragen op basis van gemeentegrootte (G4, G40 en overig)

| Vorbereiding op de jaarwisseling | |
|--|--|
| G4 (2) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risico-evenement ▪ Vorbereiding in drie- of vijfhoek met gebruik van evaluaties ▪ Belangrijkste thema's: vuurwerkoverlast, vandalisme, crisisbeheersing (terrorisme) |
| G40 (8) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen risico-evenement ▪ Vorbereiding in driehoek (vaak zonder OM) met gebruik van evaluaties ▪ Belangrijkste thema's: vuurwerkoverlast, vandalisme/brandstichting, vuurwerkletsel (icm alcohol), preventieve maatregelen naar raddraaiers |
| Overige (7) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verdeeld wat betreft risico-evenement (4 wel, 3 niet) ▪ Vorbereiding meestal tussen gemeente en politie, met gebruik van evaluaties ▪ Belangrijkste thema's: vuurwerkoverlast/-incidenten, brandveiligheid (aandachtslocaties), risico-doelgroep(jongeren) |
| Genomen initiatieven en maatregelen | |
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preventief: Gebruik van boa's, (1) vergunning op vreugdevuur, (2) gebruik van vuurwerkvrije zones (1 vrijwillig). ▪ Repressief: Gebruik van boa's, (1) vuurwerkdetectiesysteem. |
| G40 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preventief: Gebruik van boa's, (4) focus op risicolocaties en -jongeren, (2) wijktafels/buurtvaders betrokken, (3) focus op illegaal vuurwerk, (1) gereguleerd vreugdevuur en (2) carbid, (3) gebruik van vuurwerkvrije zones (1 vrijwillig), ▪ Repressief: Gebruik van boa's, (1) vuurwerkdetectiesysteem (2) particuliere beveiliging, (2) HALT-verwijzingen. ▪ Bijzondere maatregel: eerste jaar afschaffing vreugdevuren door één gemeente |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preventief: Gebruik van boa's of toezichthouders, (3) focus op risicolocaties en -jongeren, (2) focus op illegaal vuurwerk en milieu, (1) vuurwerkshow, (1) gebruik van vuurwerkvrije zones. ▪ Repressief: Gebruik van boa's of toezichthouders, (1) vuurwerkdetectiesysteem, (1) particuliere beveiliging, (2) HALT-verwijzingen. ▪ Bijzondere maatregel: gedragsaanwijzing probleemgezin. |

| Communicatie richting burgers | |
|---|---|
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Communicatie op sociale media, en wijkkranten en -bijeenkomsten. Gebruik gemaakt van vrijwillige toezichthouders (stadsmakers). |
| G40 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Veel vormen: sociale media, wijktafels, gemeentewebsites, huis-aan-huisbladen, promotiefilms, dwangsombrief naar risico-jongeren. ▪ Eén gemeente besloten niks te delen, om onrust van te voren te voorkomen. |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Brief van wijkagent om inwoners met een woning met rieten dak te waarschuwen en brief van BM naar jeugd voor veiligheidstips en hoe om te gaan met elkaar tijdens de jaarwisseling. ▪ Veel gemeenten deelden niets; in één gemeente gaf de politie ook aan dat dat verbeterd zou moeten worden. Een andere gemeente heeft niets gedeeld om onrust voorafgaand aan de jaarwisseling te voorkomen. |
| Effecten van de initiatieven en maatregelen | |
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder autobranden, vuurwerkvrije zone geholpen. Echter te weinig handhaving om vuurwerkvrije zones uit te breiden, pakketten voor vrijwillige vuurwerkvrije zones niet duidelijk genoeg. Ook meer illegaal vuurwerk en toename incidenten. Buurtinitiatieven (stadsmakers) wel succesvol. |
| G40 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over het algemeen tevreden over jaarwisseling, geen overlast op risicolocaties, meldingen/incidenten stabiel, schadebedrag viel mee, "goede beleving van de jaarwisseling". Wel discrepantie tussen politie en brandweer wat betreft terugblik op de jaarwisseling. Tevens hebben de vrijwillige vuurwerkvrije zones soms geleid tot polariserende discussies op de sociale media. |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afname schadebedragen en overlast, tevreden over de jeugd en de subsidies (één gemeente) voor organiseren vuurwerkshows. Tevens is gemeente tevreden over de verkenners. Handhaving op vuurwerkvrije zones blijft lastig en door onduidelijkheid soms geleid tot onrust. Afhankelijk van omliggende dorpen (vb. verkennersmaatregel wellicht afschaffen omdat omringende dorpen er geen gebruik van maken). |
| NB van de onderzoekers: | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen van de onderzochte gemeenten had haar beoogde doelen/thema's ondergebracht in gerichte doelstellingen. Hierdoor lieten veel gemeenten hun succes afhangen van de hoogte van het schadebedrag. |
| Juridische, praktische of andere belemmeringen | |
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beroepen zich op de politieke gevoeligheid en het uitblijven van landelijk beleid. Weinig juridische handvatten om regionaal de jaarwisseling in goede banen te leiden. |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een gemeente maakte gebruik van toezichthouders, omdat het te laat was om deze tot boa op te leiden. Zouden graag zien dat boa's wanneer opgeleid in één gemeente, ook bevoegd zouden zijn in de hele regio/provincie. |
| NB van de onderzoekers: | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enorme inzet en maatregelen zijn voor de meeste van de onderzochte gemeenten nodig om de jaarwisseling zonder teveel schade en incidenten door te komen. Een praktische belemmering. |

| Suggesties voor een goed verloop van de jaarwisseling | |
|--|---|
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sterk voor een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod. Milieuaspect van vuurwerk blijven benadrukken. In ieder geval een opstap maken naar vuurwerkzones ipv vuurwerkvrije zones. |
| G40 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over het algemeen tegen landelijk beleid, dan wel een algeheel vuurwerkverbod. Meer nadruk op illegaal vuurwerk en vuurwerkletsel icm alcohol. |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over het algemeen voor een landelijk (consumenten)vuurwerkverbod. In het eerste geval afzien van knalvuurwerk en de afsteektijden verkorten. De kleinere gemeenten geven aan te weinig capaciteit te hebben om veranderingen in vuurwerkbeleid regionaal te kunnen handhaven. Ook al waren de meesten vrij positief over de jaarwisseling, kijken de meesten ook naar Den Haag voor een landelijk beleid. |
| Wat kunnen de gemeenten van elkaar leren? | |
| G4 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geven aan zelf bezig te zijn met nieuw beleid of naar Den Haag te kijken voor landelijke duidelijkheid. |
| G40 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen duidelijke punten genoemd, maar G40 gemeenten zijn het meest positief over het verloop van de jaarwisseling en hun capaciteiten. |
| Overige | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eén gemeente gaf aan dat het gebruik van "verkenner" een kostbare, maar zeer goede investering is en dat het bij hun meer rust heeft gegeven tijdens de jaarwisseling, met minder 112-meldingen. |

Bureau Beke

Turfstraat 1

6811 HL Arnhem

T 026 443 86 19

info@beke.nl



www.beke.nl