

Veiligheidsrisico's jaarwisseling

Publicatiedatum oorspronkelijke rapport: 1 december 2017

1. Hoofdconclusie over de opvolging van de aanbevelingen

Vuurwerk zorgt jaar in jaar uit voor veel letsel, schade en overlast. Daarbij komt dat van de honderden mensen die elk jaar gewond raken door vuurwerk, ongeveer de helft een omstander is die zelf geen vuurwerk afstak. De enige manier om burgers adequaat te beschermen tegen dit gevaar is door de bron ervan weg te nemen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert dat de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat deze stap niet zetten en daarvoor in hun reactie op het rapport geen overtuigende argumenten geven.

De Raad vindt dat de individuele vrijheid van het afsteken van vuurwerk niet opweegt tegen de gevaren die dat oplevert voor het individu zelf en voor anderen. Omdat de Raad wel rekening wil houden met de verschillende opvattingen in de samenleving, heeft hij niet gepleit voor een compleet vuurwerkverbod, maar voor een deelverbod voor de soorten vuurwerk die het meest gevaarlijk zijn (vuurpijlen) en de meeste overlast (knalvuurwerk) opleveren. Elk jaar kan vervolgens worden bezien of het nodig is om dat verbod verder uit te breiden.

De minister en staatssecretaris hebben de Tweede Kamer medio november laten weten dat zij het Vuurwerkbesluit zullen aanpassen, zodat gemeenten met ingang van de jaarwisseling 2019-2020 de expliciete bevoegdheid hebben om hun gehele grondgebied vuurwerkvrij te maken. De Raad ziet geen heil in het overlaten van deze beslissing aan elke individuele gemeente, omdat elke burger dezelfde mate van bescherming verdient. Terecht onderstrepen de G4 en andere gemeenten in hun reactie dat een vuurwerkverbod alleen effectief en handhaafbaar is als het landelijk wordt ingevoerd. Omdat een landelijke aanpak uitblijft, zien gemeenten zich nu toch genoodzaakt een eigen lijn te trekken wat betreft vuurwerk.

Vuurwerk is de belangrijkste bron van onveiligheid tijdens de jaarwisseling. De aanbeveling over vuurwerk is daarom met afstand de belangrijkste aanbeveling van het rapport. De andere aanbevelingen van de Raad vormen een aanvulling hierop. De Raad ziet een zelfde prioritering niet terug bij de verantwoordelijke bewindslieden. Hun reactie op het rapport is lijk, maar de opbrengst is mager: de minister en de staatssecretaris volgen de aanbeveling over vuurwerk niet op en het merendeel van de andere aanbevelingen slechts deels. De onveiligheid door vuurwerk blijft hiermee bestaan. Daarom zullen zeer waarschijnlijk ook komende jaarwisseling weer honderden burgers zich melden bij de eerste hulp met brandwonden, missende vingers en beschadigde ogen.

2. Over het rapport

Oud en nieuw is op veel plaatsen in Nederland het onveiligste moment van het jaar. Sinds 2000 overlijdt er gemiddeld één persoon per jaar en raken er honderden mensen gewond als gevolg van vuurwerk. Daarnaast zorgt vuurwerk voor veel overlast en is het schadelijk voor milieu en de volksgezondheid. Elke jaarwisseling zijn er meer dan 10.000 geregistreerde incidenten, waarbij vuurwerk vaak een rol speelt. Op geen andere dag in het jaar is sprake van zoveel gevallen van openlijke geweldpleging, brandstichting en vernielingen.

Maatregelen die tot nu toe zijn genomen, hebben niet geleid tot een substantiële daling van slachtoffers, incidenten en schade die ontstaan als gevolg van het gebruik van vuurwerk. Frappant genoeg wordt ondanks de omvang van het aantal slachtoffers en ordeverstoringen doorgaans gesproken over een 'rustige jaarwisseling'. De Raad onderkent dat het afsteken van vuurwerk voor veel mensen sterk verbonden is aan de viering van oud en nieuw. Echter, het voortdurende patroon van veel letsel en omvangrijke schade moet volgens de Onderzoeksraad worden doorbroken.

Hoewel zwaardere categorieën vuurwerk in Nederland verboden zijn, zorgt het nog toegestane vuurwerk voor veel letsel of overlast en gevoelens van onveiligheid. Een ander deel van de problematiek is het gevolg van illegaal vuurwerk, dat de afgelopen jaren sterk in kracht is toegenomen.

3. Aanbevelingen

In het rapport doet de Onderzoeksraad zeven aanbevelingen, gericht op het beperken van de gevaren van consumentenvuurwerk, de aanpak van illegaal vuurwerk en het terugdringen van verstoringen van de openbare orde. De eerste aanbeveling, over het gedeeltelijk verbieden van vuurwerk, is de belangrijkste aanbeveling van het rapport. De andere aanbevelingen vormen een aanvulling hierop.

3.1 Aanbeveling over deelverbod op consumentenvuurwerk

De drie aanbevelingen over consumentenvuurwerk zijn gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat .

Aanbeveling 1

Aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

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

Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd.

Reactie minister en staatssecretaris

In hun gezamenlijke reactie geven de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan dat zij deze aanbeveling niet opvolgen. De bewindspersonen zien dat er een maatschappelijk debat is over vuurwerk, maar dat daar nog geen eensluitende vraag aan de overheid uit naar voren komt. Zij willen pas inzetten op een verbod als andere maatregelen niet blijken te werken.

Voor vuurpijlen zetten de bewindslieden daarom in op het verplichten van een stabilisatiemechanisme voor vuurpijlen die aan consumenten worden verkocht. Dit moet het afsteken van vuurpijlen veiliger maken. Voor knalvuurwerk zetten de bewindslieden in op gedragsverandering via voorlichting. Na de jaarwisseling zullen beide maatregelen worden geëvalueerd en wordt bezien of er meer maatregelen nodig zijn. Daarbij sluiten de minister en staatssecretaris een verbod op vuurpijlen en knalvuurwerk niet uit.

Conclusie over opvolging

Gezien het letsel, de overlast en schade die vuurwerk jaar in jaar uit veroorzaakt, is dit met afstand de belangrijkste aanbeveling van het rapport. De minister van Justitie en Veiligheid en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat volgen deze aanbeveling echter niet op.

3.2 Overige aanbevelingen over consumentenvuurwerk

Aanbeveling 2

Aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

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

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd.

Reactie minister en staatssecretaris

Uit de reactie van de minister en de staatssecretaris blijkt dat zij net als in de afgelopen jaren onderzoek doen naar vuurwerkletsel. Dit onderzoek bestaat uit een jaarlijkse publicatie van VeiligheidNL over vuurwerkletsel en controles door de Inspectie Leefomgeving en Transport op de veiligheid van vuurwerk dat aan consumenten wordt verkocht. De bewindspersonen sluiten nadere maatregelen op basis van de resultaten deze onderzoeken niet uit. Verder streven de bewindslieden ernaar de toezichtsdruk bij bedrijven die gevaarlijk vuurwerk in omloop brengen te verhogen, door een risicogerichte benadering bij de ILT.

Conclusie over opvolging

De minister van Justitie en Veiligheid en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zetten een stap in de goede richting, maar de Raad is van oordeel dat aanvullende maatregelen nodig zijn om te komen tot een betrouwbaarder en vollediger kwantitatief beeld van de relatie tussen vuurwerk en vuurwerkletsel. In het onderzoek naar vuurwerkletsel van VeiligheidNL en de controles op de veiligheid van vuurwerk door de ILT moet beter inzichtelijk gemaakt worden wat de beperkingen zijn van de gebruikte methode en wat dit betekent voor de reikwijdte en validiteit van de conclusies van deze onderzoeken. De testen van de ILT zouden aan waarde winnen als de testomstandigheden meer vergelijkbaar worden gemaakt met die tijdens de jaarwisseling. Verder zouden ook cijfers moeten worden bijgehouden over de hoeveelheid vuurwerk die wordt verkocht, zodat ernst en frequentie van vuurwerkletsel wordt gezien in het licht van hoe vaak dat type vuurwerk wordt gebruikt.

Aanbeveling 3

Aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

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

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd.

Reactie minister en staatssecretaris

De minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat kondigen aan dat verkopers van consumentenvuurwerk zullen worden verplicht om gratis vuurwerkbrillen en aansteeklonten te verstrekken aan consumenten. Dit zal niet de eerstvolgende jaarwisseling gebeuren, maar vanaf de jaarwisseling 2019/2020, omdat er tijd nodig is om het Vuurwerkbesluit aan te passen. Verder gaan de bewindspersonen onderzoeken in hoeverre verkopers van vuurwerk kunnen worden verplicht om over vakkennis te beschikken, zodat zij de klant optimaal kunnen voorlichten over veilig gebruik van vuurwerk.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt deels opgevolgd. De Raad is verbaasd dat de minister en de staatssecretaris relatief eenvoudige maatregelen een jaar uitstellen (vuurwerkbrillen en aansteeklonten) of eerst uitgebreid moeten onderzoeken (verplichte voorlichting).

3.3 Aanbevelingen over illegaal vuurwerk

De twee aanbevelingen over illegaal vuurwerk zijn gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Aanbeveling 4

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

Deze aanbeveling wordt nauwelijks opgevolgd.

Reactie minister en staatssecretaris

De bewindspersonen ondersteunen de roep om de opsporing van de handel te intensiveren. Zij zetten daarbij in op samenwerking tussen controlerende instanties bij de controles op postpakketbedrijven, het verstoren van de aanschaf van illegaal vuurwerk op internet door de politie, het bundelen van informatie uit het reguliere politie- en researchewerk, het intensiveren van de opsporing door gecoördineerde handhavingsacties van opsporingsdiensten en inspecties en een voorstel hoe de strafrechtelijke samenwerking met vuurwerkexportlanden verbeterd kan worden.

Conclusie over opvolging

De Raad ziet dat de minister en staatssecretaris inzetten op verschillende maatregelen, maar merkt wel op dat deze vrij algemeen geformuleerd zijn, waardoor het onzeker is of zij ook echt tot resultaat zullen leiden. Daarnaast lijkt het veelal meer te gaan om een continuering van bestaande maatregelen, dan om een versterking of intensivering van de aanpak. De Raad concludeert daarom dat de aanbeveling nauwelijks wordt opgevolgd.

Aanbeveling 5

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

Deze aanbeveling wordt opgevolgd.

Reactie minister en staatssecretaris

De minister en de staatssecretaris onderschrijven het belang van een aanpassing van de Europese regelgeving. Zij wijzen er ook op dat het draagvlak hiervoor bij andere Europese landen klein is. Desalniettemin blijven Nederlandse vertegenwoordigers in verschillende EU-gremia werken aan het creëren van dit draagvlak. Op verzoek van Nederland zal de Europese Commissie dit jaar een onderzoek starten naar de illegale handel in zwaar knalvuurwerk binnen de EU. De Europese Commissie zal de resultaten hiervan gebruiken als input voor een toekomstige herziening van de Pyrorichtlijn. Tot slot zal de ILT binnen de bestaande wetgeving inzetten op meer kennisdeling, om daarmee relevante partners binnen en buiten de EU te beïnvloeden.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. De verschillen tussen Europese landen qua regels en handhaving van vuurwerk bemoeilijken in Nederland de aanpak van illegaal vuurwerk. Vuurwerk dat hier verboden is, mag in andere landen wel worden geproduceerd en vindt vervolgens via clandestiene kanalen zijn weg naar Nederland. Om die reden is het van groot belang dat de bewindspersonen door blijven gaan met het smeden van coalities om de EU-regelgeving aangescherpt te krijgen.

3.4 Aanbevelingen over openbare orde

De aanbevelingen over openbare orde zijn gericht aan de burgemeesters van alle gemeenten, de minister van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Aanbeveling 6

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

Aanbeveling 7

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

De opvolging kan niet beoordeeld worden.

Conclusie over opvolging

Naar aanleiding van het rapport zijn er in diverse gemeenten initiatieven genomen voor het bevorderen van een veilige jaarwisseling. Zo heeft burgemeester Aboutaleb van Rotterdam aangekondigd dat hij de APV in Rotterdam wil aanpassen, zodat met ingang van de jaarwisseling 2019/2020 vuurwerk in Rotterdam alleen afgestoken mag worden in de daarvoor aangewezen zones. In Leiden steunde een de meerderheid van de gemeenteraad een motie om de hele stad vuurwerkvrij te maken. Burgemeester Lenferink concludeerde echter dat het moeilijk is om deze motie uit te voeren, onder andere omdat er dan een situatie ontstaat dat vuurwerk wel mag worden verkocht, maar niet mag worden afgestoken.

Er reageerden te weinig gemeenten op de aanbevelingen van de Raad om een overkoepelende uitspraak te kunnen doen over de opvolging van aanbevelingen 6 en 7. Van de 388 gemeenten (het aantal gemeenten in 2017), reageerde slechts 12%. Verschillende gemeenten, waaronder de G4, geven in hun reacties aan dat vuurwerk de kern van het probleem is en dat hiervoor een landelijke aanpak nodig is. Daarbij wordt onder andere gewezen op het risico van een waterbedeffect: een vuurwerkverbod in gemeente a kan leiden tot extra problemen in buurgemeente b. De Raad denkt dat de minister en staatssecretaris er goed aan doen om dit signaal vanuit de gemeenten serieus te nemen. Een adequate landelijke aanpak is essentieel om burgers in het hele land goed te kunnen beschermen.