

De leden van het DVO wordt geadviseerd om:

1. Kennis te nemen van het voorlopige advies;
2. In het DVO van 25 juni een voorgenomen standpunt in te nemen om in Twente voor de jaarwisseling van 2026-2027 geen ontheffingen te verlenen.
3. In het DVO van 14 september hierover een definitief besluit te nemen.

Adviesvoorstel aan het Districtelijk Veiligheidsoverleg

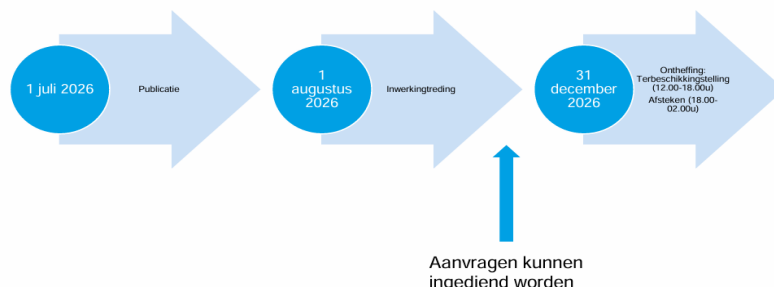
Aanleiding

Naar alle waarschijnlijkheid treedt de Wet veilige jaarwisseling per 1 augustus as. in werking. De wet vormt het landelijk kader voor een algeheel verbod op F2-consumentenvuurwerk. F1 vuurwerk (fop- en schertsvuurwerk), blijft het gehele jaar mogelijk. Professionele ontbrandingen (vuurwerkshows) blijven mogelijk (bevoegd gezag Provincie) en er komt een ontheffingsmogelijkheid voor burgemeesters. De wet is inmiddels door beide Kamers aangenomen, maar de verdere uitwerking vindt nog plaats via onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit veilige jaarwisseling (AMvB), het landelijke handhavingplan en een compensatieregeling voor de vuurwerkbranche. Vanaf september worden landelijke inleveracties voor het verboden vuurwerk georganiseerd door de ministeries van JenV en lenW (roadshow per provincie).

In het DVO van 23 april jl. is de opdracht verstrekt aan het Platform IVZ om drie scenario's uit te werken die gemeenten ondersteunen bij de lokale bestuurlijke besluitvorming. Daarbij staat de vraag centraal: op welke wijze willen gemeenten invulling geven aan de ontheffingsmogelijkheid van de burgemeester? Daarnaast speelt de vraag of regionale afstemming hierbij wenselijk en haalbaar is, of om dit los te laten en de beleidskeuzes volledig over te laten aan de gemeenten zelf.



Beoogd tijdpad (onder voorbehoud)



Toelichting ontheffing

Op grond van de landelijke regelgeving zijn de volgende harde voorwaarden van toepassing bij elke ontheffing van een burgemeester:

- Inschrijving Kamer van Koophandel; uitsluitend verenigingen en stichtingen kunnen aanvragen;
- Een veiligheidsplan met situatietekening, overzicht af te steken vuurwerk en waarborg naleving voorschriften;
- Maximaal 200 kg aangewezen F2-vuurwerk;
- Voorschriften afsteeklocatie: door burgemeester te bepalen veiligheidsafstanden, voorschriften ter voorkoming van brand, etc.
- Voorschriften t.a.v. supervisor en ontbranders: Maximumaantal (2 supervisors en 8 ontbranders); leeftijdseis (18 jaar en ouder); communicatiemiddelen; kennis over veilig afsteken/bewaren/transporteren vuurwerk, niet onder invloed van alcohol/drugs etc.
- Voorschriften t.a.v. het afsteken: tijdstip (uitsluitend tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur), enkel handmatig afsteken volgens gebruiksaanwijzing, stabiel opstellen vuurwerk, weersomstandigheden, retourplicht resterend vuurwerk.
- Geheel of gedeeltelijk intrekken van de ontheffing; burgemeester trekt ontheffing in bij: weersomstandigheden die ontbranding van vuurwerk onveilig maken; verstrekking onjuiste gegevens bij aanvraag; doorgevoerde wijzigingen die zouden leiden tot weigering ontheffing; niet naleven verbonden voorschriften.

Uitwerking scenario's

Diverse bestuurlijke dilemma's die een rol spelen bij de afweging om wel of geen ontheffingen te verlenen, zijn: haalbaarheid (tijdspad en benodigde capaciteit), draagvlak onder inwoners (gedragseffecten), handhaafbaarheid, aansprakelijkheid en alternatieven.

Scenario 1: geen ontheffingen verlenen

In dit scenario kiezen gemeenten/burgemeesters ervoor om geen gebruik te maken van de ontheffingsbevoegdheid. Binnen de gemeente wordt geen F2 vuurwerk toegestaan; behoudens professioneel vuurwerk bij evenementen. Dit scenario sluit het beste aan bij de essentie van de wet; een algeheel vuurwerkverbod (afsteken en bezit) voor het beperken van

overlast en letsel. Dit scenario geeft een zo helder mogelijke normstelling richting inwoners.

Geen ontheffingen verstrekken beperkt de uitvoerings- en beoordelingslast van gemeenten substantieel (beoordeling en verlenen/weigeren aanvragen i.c.m. behandelen zienswijzen, behandeling ingestelde rechtsmiddelen en toezicht/handhaving). Het geeft geen risico op willekeur/precedentwerking en het tijdspad is haalbaar qua uitvoering. Gemeenten en politie kunnen zich volledig concentreren op de handhaving van de openbare orde en veiligheid; het illegaal bezit en afsteken van vuurwerk; toezicht kan gehouden worden op hotspots en risicogroepen; grensproblematiek en illegale handel. Dit scenario biedt de meeste eenvoud in communicatie en toezicht.

Scenario 2: wel ontheffingen verlenen

Binnen dit scenario maken burgemeesters gebruik van de wettelijke mogelijkheid om verenigingen en stichtingen onder voorwaarden een ontheffing te verlenen voor het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling. Daarbij kunnen grofweg drie uitvoeringsvarianten worden onderscheiden:

1. ruimhartige toepassing;
2. beperkte toepassing met maximum aantal ontheffingen;
3. selectie op locaties of type verenigingen.

Scenario 2.1: ruimhartige toepassing

Bij een ruimhartige toepassing worden ontheffingen in principe verleend aan alle verenigingen en stichtingen die voldoen aan de wettelijke voorwaarden. Hiermee wordt maximaal ruimte geboden aan lokale tradities en initiatieven vanuit de samenleving. Voor met name dorpen en kernen kan dit aantrekkelijk zijn, omdat het aansluit bij bestaande vormen van gemeenschapszin en de wens om de jaarwisseling lokaal vorm te geven.

Tegenover deze voordelen staat echter een aanzienlijke uitvoeringsopgave. Naarmate meer ontheffingen worden verleend, neemt de belasting voor gemeenten sterk toe. Aanvragen moeten worden beoordeeld, veiligheidsplannen moeten worden getoetst en besluiten moeten zorgvuldig worden gemotiveerd. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de juridische risico's.

Juridische risico's bestaan onder andere uit: bezwaar- en beroepsprocedures (inclusief voorlopige voorzieningen).

Een aanvullend aandachtspunt betreft de handhaafbaarheid van de verleende ontheffingen. Tijdens de jaarwisseling is géén capaciteit beschikbaar voor toezicht op de naleving van de ontheffingsvoorwaarden. Gemeentelijke boa's en toezichthouders zijn gedurende de avond en nacht van Oud en Nieuw niet inzetbaar. De politie heeft aangegeven haar beschikbare capaciteit primair in te zetten voor noodhulp en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Hierdoor zal geen actief toezicht plaatsvinden op de naleving van individuele ontheffingen. De politie zal uitsluitend optreden wanneer sprake is van excessen, verstoringen van de openbare orde of onveilige situaties. Naarmate meer ontheffingen worden verleend, neemt het risico toe dat overtredingen van voorschriften niet worden geconstateerd of gecorrigeerd.

Een belangrijk bestuurlijk dilemma is dat de gemeente wel verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming en de veiligheid, terwijl het in de praktijk niet mogelijk zal zijn om op locaties daadwerkelijk toezicht te houden. Dit roept de vraag op in hoeverre een gemeente bereid is deze verantwoordelijkheid te dragen wanneer de uitvoeringscapaciteit achterblijft bij het aantal verleende ontheffingen.

Door het gebrek aan toezicht is het aannemelijk dat er illegaal vuurwerk wordt bijgevoegd aan de bestaande voorraad van 200kg die in de ontheffing is aangegeven, en dat de naleving van de ontheffingsvoorschriften worden losgelaten (bijvoorbeeld het nuttigen van alcohol door supervisors en ontbranders, en het loslaten van de veiligheidsafstanden).

Voor de regio Twente speelt ook een ander specifiek vraagstuk vanwege de ligging aan de Duitse grens. Hoewel de Wet veilige jaarwisseling uitgaat van een verbod op consumentenvuurwerk met een (beperkte) ontheffingsmogelijkheid voor verenigingen en stichtingen, is de verwachting dat ook na invoering van het verbod vuurwerk vanuit Duitsland de grens over zal blijven komen. Hierdoor ontstaat een bestuurlijk dilemma rondom de uitvoerbaarheid en geloofwaardigheid van het ontheffingenstelsel. Als tijdens de jaarwisseling op meerdere locaties vuurwerk wordt afgestoken op basis van een verleende ontheffing, terwijl tegelijkertijd illegaal ingevoerd vuurwerk wordt gebruikt, is in de praktijk nauwelijks zichtbaar welk vuurwerk rechtmatig en welk vuurwerk onrechtmatig wordt

afgestoken. Dit vraagstuk wordt versterkt doordat tijdens de jaarwisseling géén toezicht beschikbaar is en de politie haar inzet primair richt op incidenten en verstoringen van de openbare orde.

Wanneer zichtbaar blijft dat op grote schaal vuurwerk wordt afgestoken, terwijl handhaving op illegaal vuurwerk niet mogelijk is, kan dit gevolgen hebben voor het nalevingsgevoel en het draagvlak voor het verbod in de jaren daarna. Daarmee raakt dit vraagstuk niet alleen aan de handhaafbaarheid van de jaarwisseling zelf, maar ook aan de vraag hoe duurzaam en geloofwaardig een lokaal ontheffingenbeleid is in een grensregio waar de beschikbaarheid van vuurwerk over de grens naar verwachting een blijvende factor zal zijn.

Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt de aansprakelijkheid. Met het achterwege laten van de afweging voor het verplichten van een aansprakelijkheidsverzekering bij de ontheffing, zit voor de burgemeester mogelijk een risico. Is er sprake van onzorgvuldig handelen (of een onrechtmatige daad) als er geen aansprakelijkheidsverzekering wordt gevraagd bij de ontheffingsaanvraag? Een burgemeester kan weten dat een gemiddelde vereniging of stichting niet het kapitaal heeft om een eventuele civielrechtelijke claim (van tonnen of miljoenen) te betalen. Daarbij kan het niet houden van toezicht op de ontheffing tijdens het afsteken van het vuurwerk tijdens de jaarwisseling mogelijk ook als onrechtmatige daad (van de gemeente) worden gezien waardoor de gemeente toch aansprakelijk kan worden gesteldt voor de schade. Los van het bovenstaande is het ook de vraag of verzekeringsmaatschappijen aansprakelijkheidsverzekeringen aan verenigingen en stichtingen voor de ontheffing gaan aanbieden. Het is noodzakelijk dat er op landelijk niveau duidelijkheid komt over de verdeling van aansprakelijkheid tussen gemeenten en aanvragers van ontheffingen, zodat zowel burgemeesters als verenigingen niet met onacceptabele financiële risico's worden geconfronteerd.

Scenario 2.2: beperkte toepassing met maximum aantal ontheffingen

Bij deze variant kiest de gemeente ervoor om slechts een beperkt aantal ontheffingen toe te staan. Daarmee wordt geprobeerd een balans te vinden tussen het bieden van ruimte aan lokale initiatieven en het beheersbaar houden van de uitvoeringslast.

Het voordeel van deze aanpak is dat gemeenten meer grip houden op het aantal locaties, de benodigde capaciteit en de veiligheidsrisico's. Voor kleinere gemeenten en gemeenten met meerdere dorpskernen kan dit een werkbare middenweg zijn. Hoewel deze variant de uitvoeringslast beperkt ten opzichte van een ruimhartige toepassing, blijft het vraagstuk van toezicht en handhaving bestaan. Ook bij een beperkt aantal ontheffingen is er tijdens de jaarwisseling géén capaciteit beschikbaar om toezicht te houden op de naleving van de voorschriften.

Als nadeel kan worden gezien dat schaarste automatisch leidt tot selectie. Wanneer het aantal aanvragen groter is dan het beschikbare aantal ontheffingen, moeten keuzes worden gemaakt. Dat vraagt om duidelijke en juridisch houdbare selectiecriteria. Verenigingen die geen ontheffing krijgen, kunnen zich benadeeld voelen en besluiten aanvechten. De bestuurlijke discussie verschuift daarmee van de vraag óf ontheffingen worden verleend naar de vraag wie daarvoor in aanmerking komt.

Scenario 2.3: selectie op locaties of type verenigingen

Bij deze variant sturen gemeenten nadrukkelijk op waar en door wie vuurwerk mag worden afgestoken. Bijvoorbeeld door vooraf één of meerdere locaties aan te wijzen of door ontheffingen uitsluitend beschikbaar te stellen voor bepaalde typen organisaties, zoals dorpsverenigingen of wijkverenigingen.

Deze aanpak biedt de grootste mate van bestuurlijke regie. Veiligheidsaspecten kunnen vooraf worden meegenomen in de locatiekeuze en er kan worden geconcentreerd op een beperkt aantal plekken.

Tegelijkertijd brengt deze variant een andere bestuurlijke verantwoordelijkheid met zich mee. Zodra gemeenten locaties aanwijzen of bepalen welke organisaties wel en niet in aanmerking komen voor een ontheffing, zullen deze keuzes bestuurlijk moeten worden verdedigd. Discussies over gelijke behandeling en precedentwerking liggen daarbij voor de hand.

Daarnaast speelt bij deze variant een belangrijk verschil tussen stedelijke gemeenten en gemeenten met kleinere kernen. In veel kleine kernen en buurtschappen zal een centrale vuurwerkactiviteit naar verwachting een beperkt aantal bezoekers trekken, vaak niet meer dan enkele tientallen tot honderden personen. In stedelijke gemeenten of de grotere dorpen kan dezelfde keuze echter leiden tot een concentratie van vele honderden of zelfs duizenden bezoekers. In dat geval

ontstaat al snel een situatie die als evenement moet worden aangemerkt, waardoor naast een vuurwerkontheffing ook een evenementenvergunning noodzakelijk kan zijn.

Hiermee ontstaat een extra afhankelijkheid van advisering door politie, brandweer en GHOR. De Veiligheidsregio Twente heeft aangegeven dat hiervoor vaste voorbereiding- en adviestertermijnen gelden. Wanneer gemeenten laat besluiten welke vorm van ontheffingen wordt toegestaan, bestaat het risico dat deze termijnen niet meer gehaald worden. Daardoor kunnen vergunningprocedures onder druk komen te staan of ontbreekt een tijdig veiligheidsadvies van de hulpdiensten.

Conclusie

Hoewel alle drie de varianten ruimte bieden voor het behoud van lokale tradities, verschillen zij sterk in uitvoerbaarheid en bestuurlijke beheersbaarheid. Naarmate meer ontheffingen worden verleend of activiteiten meer worden geconcentreerd, nemen de uitvoeringslast, de afhankelijkheid van veiligheidspartners en de bestuurlijke risico's toe. Daarbij geldt dat de impact in stedelijke gemeenten naar verwachting groter zal zijn dan in gemeenten met voornamelijk kleine kernen, waar de verwachting is dat activiteiten veelal kleinschaliger van aard blijven.

Voor alle varianten binnen scenario 2 geldt dat de burgemeester verantwoordelijk blijft voor de verleende ontheffingen, terwijl de mogelijkheden om tijdens de jaarwisseling actief toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden niet aanwezig zijn. Dit vraagt om een expliciete bestuurlijke afweging tussen het bieden van ruimte aan lokale initiatieven enerzijds en de feitelijke mogelijkheden tot toezicht en handhaving anderzijds.

Scenario 3: lokaal maatwerk / geen regionale afstemming

De kern van dit scenario is dat gemeenten zelfstandig hun eigen keuzes en beleid maken t.a.v. het wel of niet verlenen van ontheffingen. Hierdoor kunnen er binnen Twente grote verschillen ontstaan omdat er sprake is van gemeenten zonder ontheffingen, gemeenten met beperkte ontheffingen of gemeenten die een ruimhartige toepassing hanteren.

Voordelen van dit scenario zijn de maximale lokale vrijheid; ruimte voor lokale tradities en verschillen; mogelijkheid tot maatwerk per kern en gemeenten kunnen aansluiten bij lokaal draagvlak.

Als nadeel kan worden benoemd dat verschil in beleid tussen gemeenten leidt tot onduidelijkheid voor Twentse inwoners over wat de geldende normen zijn en het lastiger maakt om het beleid eenduidig uit te leggen en uit te voeren. Dit kan de naleving onder druk zetten, met name in grensgebieden tussen gemeenten met een verschillend (restrictief of minder restrictief) beleid. In dergelijke situaties neemt de effectiviteit van maatregelen af en kunnen ook verplaatsingseffecten optreden, waarbij inwoners uitwijken naar gemeenten met ruimere ontheffingsmogelijkheden. Dit kan tevens leiden tot een aantrekkingskracht van gemeenten met een minder restrictief beleid.

Daarnaast vergroten deze verschillen de kans op bestuurlijke en maatschappelijke discussie tussen gemeenten en legt het meer druk op burgemeesters. Ook ontstaan er verschillen in communicatie, handhaving en uitvoering, waardoor uniforme inzet en optreden van de politie en overige (veiligheids)partners bemoeilijkt wordt (lappendeken).

Verder zijn bij dit scenario ook de risico's, zoals benoemd bij de uitwerking van scenario 2, aan de orde.

Vergelijking scenario's

De drie scenario's worden in onderstaand overzicht met elkaar vergeleken en beoordeeld op de bestuurlijke dilemma's / aspecten zoals hiervoor beschreven.

Aspecten	Scenario 1 Geen ontheffing	Scenario 2 Wel ontheffing	Scenario 3 Geen regionale afstemming
Behoud traditie	Laag	Redelijk	Wisselend
Helderheid inwoners/normstelling	Sterk	Beperkt	Niet
Waterbedeffect	Nvt	Middel	Hoog
Beslag op ambtelijke capaciteit	Laag	Hoog	Wisselend
Juridische risico's	Nvt	Hoog	Wisselend
Handhaving en toezicht	Overzichtelijk	Complex	Complex
Haalbaarheid (tijd)	Realistisch	Kritiek	Wisselend
Regionale eenduidigheid partners	Helder	Redelijk	Onduidelijk
Aansprakelijkheidsrisico	Nvt	Hoog	Hoog

Voorlopig advies

Op basis van de beschrijvingen van de scenario's in termen van voor- en nadelen en bovenstaand overzicht; wordt geadviseerd om voor de jaarwisseling van 2026-2027 geen ontheffingen te verlenen.

Argumenten voor het niet verlenen van ontheffingen, zijn:

- Sluit het beste aan bij het doel van de wetgeving: het beperken van overlast, schade en letsel door vuurwerk (verminderde druk op de zorg) ;
- Heldere communicatie richting inwoners;
- Het legt geen extra druk op capaciteit (aanvraagprocedure en toezicht op ontheffingslocaties);
- Toezicht en handhaving kan zich volledig concentreren op het illegaal afsteken en illegaal bezit van vuurwerk;
- Er is geen tijdsdruk en de uitvoering is haalbaar;
- Dit scenario geeft duidelijkheid en uniformiteit voor regionale (veiligheids)partners.

Overkoepelende aandachtspunten

Ongeacht het gekozen scenario zijn de volgende onderdelen essentieel:

- Heldere communicatiestrategie: met uitleg over de nieuwe wetgeving; het verschil tussen F1 en F2-vuurwerk; de risico's van het in bezit en afsteken van illegaal vuurwerk, gedragsbeïnvloeding realiseren, etc. (De VNG komt met een handreiking voor gemeenten)
- Aandacht voor grensgebieden: de inkoop van illegaal vuurwerk uit Duitsland; grensoverschrijdende handhaving; goede informatie-uitwisseling en samenwerking;
- Een handhavingsstrategie bepalen; hoe kunnen we de pakkans op illegaal bezit en afsteken vergroten (hogere kans op naleving volgende jaren);
- Capaciteit en uitvoering: politie-capaciteit is beperkt en dient regionaal ingezet te worden.

Standpunt politie:

De primaire doelstelling van het politietoetreden tijdens de jaarwisseling ligt bij de handhaving van de openbare orde. Ons optreden is erop gericht om de jaarwisseling zo veilig mogelijk te laten plaatsvinden. Om dit te bereiken zal onze focus liggen op het handhaven van de openbare orde en het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van potentieel onveilige situaties. Dit

doen wij door gezamenlijk met onze lokale partners te investeren op de bekende hotspots. Het toezicht houden op de naleving van eventueel gemeentelijk verstrekte ontheffingen valt expliciet niet binnen het taakveld van de politie.

Voorafgaand aan de jaarwisseling zal de politie in Twente als grensregio bijzondere aandacht hebben voor de invoer van illegaal vuurwerk, dat door particulieren aangekocht wordt in Duitsland. De politie heeft tenslotte een sterke voorkeur voor het voeren van een uniform beleid in heel Twente, waarbij geen ontheffingen verleend worden door de gemeenten. Dit is zowel conform het doel van het algeheel vuurwerkverbod, als dat het een vereiste is voor de effectieve handhaving van de openbare orde.

Bijlagen

1. Advies Raad van State over het Besluit veilige jaarwisseling d.d. 1 juni 2026