SIRA CONSULTING

Evaluatie beleid consumentenvuurwerk

Onderzoek naar de bijdrage van het beleid consumentenvuurwerk in de periode 2015 - 2021 aan het realiseren van een veilige jaarwisseling

Evaluatie beleid consumentenvuur-werk

Onderzoek naar de bijdrage van het beleid consumentenvuurwerk in de periode 2015 - 2021 aan het realiseren van een veilige jaarwisseling

Bilthoven, 31 mei 2022

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Evelien den Boer

Stefan Prij

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**4**
2	**Evaluatiekader**	**5**
2.1	Afbakening	5
2.2	Toetsingskader	6
3	**Beleid consumentenvuurwerk**	**7**
3.1	Wet- en regelgeving	7
3.2	Maatschappelijke context	8
3.3	Beleidsmaatregelen 2015 - 2021	11
3.4	Beleidstheorie	13
3.5	Praktijkervaringen	14
3.6	Doeltreffendheid beleidsmaatregelen	17
3.7	Doelmatigheid beleidsmaatregelen	26
3.8	Externe factoren	27
3.9	Conclusies en aanbevelingen	27
4	**Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk**	**32**
4.1	Aanleiding TSRV	32
4.2	Beleidstheorie	32
4.3	Subsidieproces	33
4.4	Praktijkervaringen	35
4.5	Doeltreffendheid	35
4.6	Doelmatigheid	36
4.7	Conclusies en aanbevelingen	38
5	**Subsidie VeiligheidNL**	**41**
5.1	Achtergrond	41
5.2	Beleidstheorie	41
5.3	Subsidieproces	42
5.4	Praktijkervaringen	43
5.5	Doeltreffendheid	43
5.6	Doelmatigheid	45
5.7	Conclusies en aanbevelingen	46

Bijlagen

I	Bronnen	50
II	Toetsingskader	51
III	Stakeholders	53
IV	Doeltreffendheidsladder	54

1 Inleiding

Aanleiding

Vuurwerkbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van twee ministeries. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gaat over de wet- en regelgeving van legaal vuurwerk en de communicatie hierover. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) gaat over de handhaving van de openbare orde en illegaal vuurwerk.

Het ministerie van IenW streeft naar een veilig en handhaafbaar vuurwerkbeleid, met balans in de maatschappelijke discussie en breed draagvlak. Afgelopen jaren zijn diverse maatregelen getroffen om letsel en overlast van consumentenvuurwerk terug te dringen met als doel bij te dragen aan een veilige jaarwisseling. Het ministerie wil een evaluatie uitvoeren naar de effecten en werking van de getroffen maatregelen in de praktijk. De evaluatie heeft betrekking op de genomen beleidsmaatregelen in de periode 2015 tot en met 2021.[1] Twee onderdelen van de ingezette beleidsmaatregelen behoeven specifieke aandacht: (1) de Tijdelijke Subsidieregeling Restantvoorraden Vuurwerk (TSRV) en (2) de subsidie die VeiligheidNL ontvangt voor het doen van onderzoek met betrekking tot vuurwerkletsel en het geven van voorlichting ter voorkoming daarvan.

Het ministerie van IenW heeft Sira Consulting gevraagd een evaluatie uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid consumentenvuurwerk.

Doelstelling

De doelstelling van de evaluatie van het beleid consumentenvuurwerk is tweeledig:

1. Het geven van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van consumentenvuurwerk. Dit gaat zowel om het totaal aan beleidsmaatregelen in de periode 2015 - 2021, als specifiek de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL;
2. Het identificeren van werkbare aanbevelingen gericht op het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid, zodanig dat dit bijdraagt aan het beleidsdoel gericht op het realiseren van een veilige jaarwisseling.

Aanpak

Bij aanvang van de evaluatie zijn de uitgangspunten, afbakening en te betrekken bronnen en stakeholders afgestemd met het ministerie van IenW. Het uitgevoerde bronnenonderzoek is gebruikt om inzicht te krijgen in het beleid, de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL (zie bijlage I voor een overzicht van de gebruikte bronnen). Op basis van het bronnenonderzoek is vervolgens de beleidstheorie gereconstrueerd en is een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen gegeven (zie bijlage II voor een overzicht van de onderzoeksvragen). De beleidstheorie en eerste inzichten zijn getoetst, aangescherpt en aangevuld in gesprekken met het ministerie van IenW, ministerie van JenV en agentschappen. Om inzicht te krijgen in de werking en effecten van het beleid in de praktijk zijn we in gesprek gegaan met direct betrokken, o.a. de vuurwerkbranche, natuurorganisaties en medici (zie bijlage III voor een overzicht van betrokken stakeholders).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een weergave van het kader dat gedurende de evaluatie is gebruikt. Hoofdstuk 3 bevat de evaluatie van het totaal aan ingezette beleidsmaatregelen consumentenvuurwerk in de periode 2015 - 2021. Hoofdstuk 4 bevat de evaluatie van de TSRV en hoofdstuk 5 bevat de evaluatie van de subsidie aan VeiligheidNL.

[1] De jaarwisseling 2021 – 2022 valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

2 Evaluatiekader

Beleid laat zich definiëren als een georganiseerde poging van de overheid om met (1) de inzet van mensen, middelen en tijd (2) maatregelen uit te voeren om (3) democratisch afgesproken doelstellingen te realiseren.[2] Het gaat om het doelbewust willen initiëren en zo veel als mogelijk realiseren van maatschappelijke veranderingen. Een manier om beleidsdoelen te bereiken is het inzetten van het instrument subsidies.

Om herleidbaar inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid consumentenvuurwerk, is het een randvoorwaarde om te komen tot een goede weergave van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid: de beleidstheorie. Zonder beleidstheorie is het niet mogelijk om twee belangrijke functies van een evaluatieonderzoek in te vullen. De eerste is een feedbackfunctie: het geven van inzicht in hoeverre de inzet van, in deze evaluatie, de ingezette beleidsinstrumenten leiden tot het bereiken van beoogde doelen. De tweede functie betreft het leveren van een bijdrage aan een lerende overheid. Op basis van de uitkomsten van een evaluatie kunnen immers verbeteringen worden aangebracht, waardoor beleid doeltreffender en doelmatiger kan worden uitgevoerd.

2.1 Afbakening

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij doeltreffendheid (ofwel effectiviteit) gaat het om de mate waarin de doelstellingen van het ministerie van IenW dankzij de inzet van het beleid zijn gerealiseerd (artikel 1d RPE). De doeltreffendheid is beoordeeld aan de hand van de doeltreffendheidsladder (zie bijlage IV).

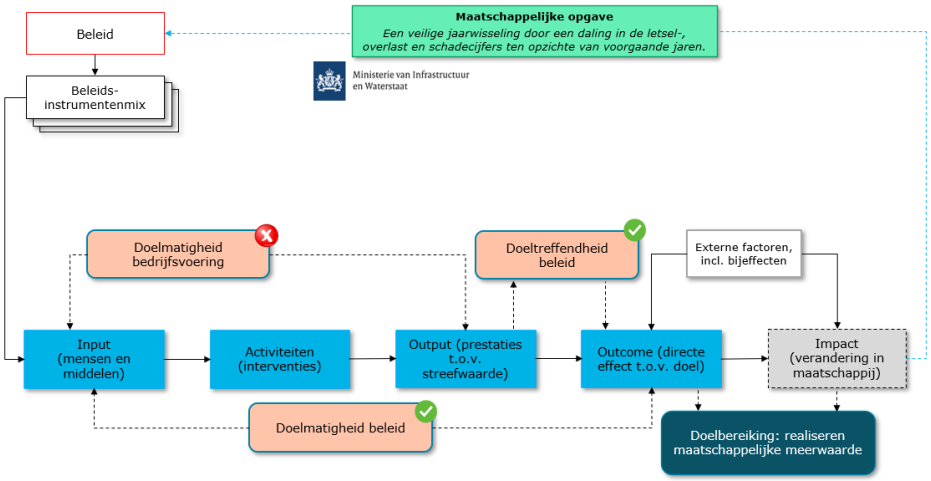
Bij doelmatigheid (ofwel efficiency) gaat het om de vraag of de kosten in verhouding staan tot het bereiken van het maatschappelijke doel (artikel 1e RPE). Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde effecten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer effecten opleveren.

Resultatenketen

Om na te gaan in hoeverre het beleid consumentenvuurwerk, de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL heeft voldaan aan de beleidsdoelen van het ministerie van IenW is het van belang om inzicht te geven in de relatie tussen input, activiteiten, output, outcome en impact. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is dat in deze evaluatie gedaan aan de hand van de onderstaande resultatenketen. De resultatenketen is een schematische opstelling die de vraag beantwoord of de outcome en impact verband houden met het beleid of worden beïnvloed door externe factoren.

[2] Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Bovens en 't Hart; 2017.

Figuur 1. Resultatenketen doeltreffendheid en doelmatigheid

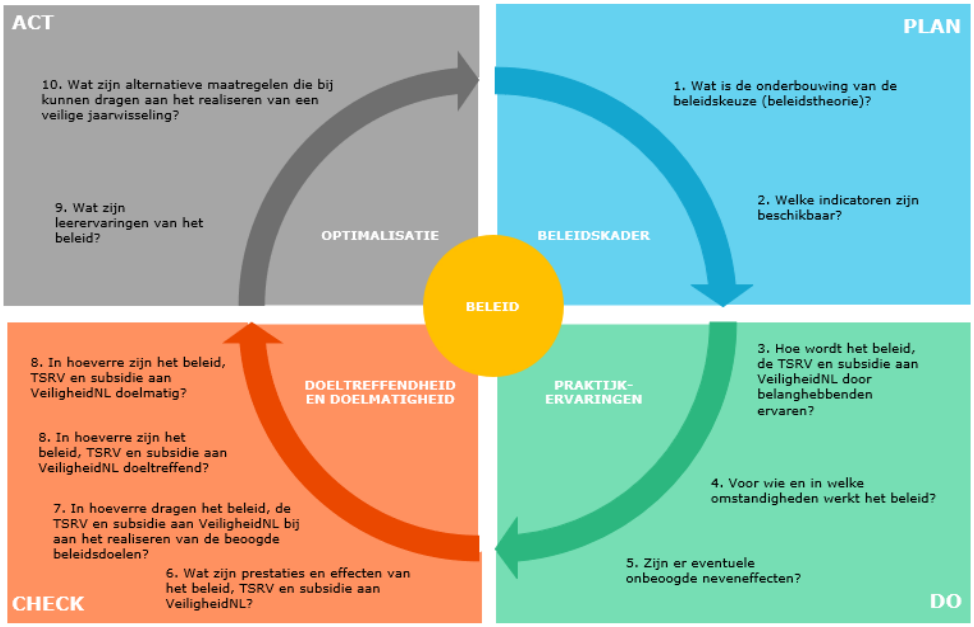


De resultatenketen wordt verder gebruikt voor het toetsen van aannames uit de beleidstheorie en het doen van aanbevelingen.

2.2 Toetsingskader

Om onderbouwd inzicht te geven in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid consumentenvuurwerk, de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL, zijn de doelstellingen uitgewerkt in een toetsingskader met onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn geordend naar de beleidscyclus zodat gestructureerd inzicht ontstaan in de werking en effecten van de regeling in de praktijk.

Figuur 2. Toetsingskader



3 Beleid consumentenvuurwerk

3.1 Wet- en regelgeving

In Nederland zijn strenge regels met betrekking tot het opslaan, verkopen, kopen en afsteken van vuurwerk. Na de vuurwerkramp in Enschede in 2000 is in 2002 wet- en regelgeving rondom het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en afsteken van vuurwerk sterk aangescherpt. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en voert in het kader daarvan het hele jaar controles uit. De Omgevingsdiensten controleren de opslag van vuurwerk.[3]

De belangrijkste regels omtrent het afsteken en verkopen van consumentenvuurwerk staan zijn gevat in de Pyrorichtlijn, het Vuurwerkbesluit en de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (RACT).

Pyrorichtlijn

Het consumentenvuurwerk heeft een sterk internationaal karakter. Het meeste vuurwerk wordt in China geproduceerd en komt vervolgens op de Europese markt. De Europese Pyrorichtlijn bevat afspraken met betrekking tot het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen (waaronder vuurwerk) en de veiligheid van deze artikelen.

De Pyrorichtlijn stelt minimumeisen aan vuurwerk dat binnen Europa verhandeld en gebruikt mag worden. Wanneer vuurwerk aan deze eisen voldoet, krijgt het vuurwerk een CE-markering voor de aangewezen categorie en is daarmee verhandelbaar in alle lidstaten binnen de Europese Unie.

De Pyrorichtlijn deelt vuurwerk in 4 categorieën. Deze categorieën zijn nader toegelicht in onderstaande tabel.

Tabel 1. Categorieën vuurwerk

Categorie[4]	Type vuurwerk
F1	Zeer weinig gevaar, kan ook binnenshuis worden gebruikt, zoals fop- en schertsvuurwerk
F2	Weinig gevaar en daarom geschikt voor particulier gebruik
F3	Middelmatig gevaar, meestal alleen bestemd voor professioneel gebruik
F4	Veel gevaar en uitsluitend bestemd voor professional gebruik

De Pyrorichtlijn laat ruimte aan lidstaten om categorie F2 en F3-vuurwerk zelf nader in te perken. Nederland maakt gebruik van deze ruimte door middel van het Vuurwerkbesluit en de onderliggende RACT.
Categorie F1-vuurwerk (beschikbaar voor consumenten) mag gedurende het hele jaar verkocht en afgestoken worden. Lidstaten kunnen wel beperkingen opleggen ten aanzien

[3] In Nederland zijn 29 regionale omgevingsdiensten.

[4] Definities van website ILT op basis van Pyrorichtlijn.

van leeftijdsgrenzen. Als het gaat om het consumentenvuurwerk dat wordt afgestoken tijdens de jaarwisseling, wordt gesproken over oudejaarsvuurwerk.

Vuurwerkbesluit

Het Vuurwerkbesluit is opgesteld na de vuurwerkramp in Enschede. Het Vuurwerkbesluit maakt onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk en bevat regels voor het bezit en afsteken van vuurwerk voor zowel professionals en consumenten. Voorbeelden hiervan zijn:

- Consumenten mogen alleen bepaalde typen vuurwerk afsteken tussen 31 december 18:00 uur en 1 januari 2:00 uur;
- Consumentenvuurwerk mag alleen verkocht worden aan particulieren 29, 30 en 31 december;[5]
- Consumentenvuurwerk uit de categorie F2 mag worden aangeschaft en afgestoken vanaf 16 jaar;
- Consumenten mogen maximaal 25 kilogram consumentenvuurwerk per jaar vervoeren.

Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (RACT)

De Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (RACT) is een nadere uitwerking van het Vuurwerkbesluit. In de bijlagen van de RACT is omschreven aan welke voorwaarden vuurwerk moet voldoen om te vallen binnen de categorieën consumentenvuurwerk, fop- en schertsvuurwerk of theatervuurwerk. De RACT bepaalt daarmee welk type vuurwerk uit de categorie F2 aan consumenten mag worden verkocht en reguleert daarna categorie F1-vuurwerk.[6]

3.2 Maatschappelijke context

Sinds de jaren ’60 is het afsteken van vuurwerk onderdeel van de jaarwisseling in Nederland. Eind jaren ’70 werd het aandeel consumentenvuurwerk op de markt steeds groter. Er is een stevig maatschappelijk debat gaande over vuurwerk in algemene zin. Handhavers en hulpverleners ondervinden veel overlast door misbruik van vuurwerk[7]. Zowel mensen die vuurwerk afsteken als omstanders raken gewond door vuurwerk, soms met zeer ernstige gevolgen.

Het beeld van vuurwerk als onderdeel van de jaarwisseling is onder de Nederlandse bevolking in beweging. Ongeveer 18%[8] van de Nederlanders steekt om middernacht zelf vuurwerk af, veel andere mensen kijken naar bijvoorbeeld het vuurwerk dat wordt afgestoken in de buurt. In 2020 zag 41% van de Nederlanders het afsteken van vuurwerk als belangrijke traditie van de jaarwisseling. In 2016 vond nog 61% van de Nederlanders dit. In 2020 vond 85% van de Nederlanders dat het niet verantwoord is om op de oude manier met het afsteken van vuurwerk om te gaan.[9]

Jaarlijks peilt I&O Research onder Nederlanders van 18 jaar en ouder hoe zij tegenover een (gedeeltelijk) vuurwerkverbod staan. Uit deze peilingen blijkt dat het draagvlak voor

[5] Er geldt een uitzondering wanneer een van die dagen op zondag valt. In dat geval mag consumentenvuurwerk verkocht worden op 28 december in plaats van de zondag daarop.

[6] Categorie F3-vuurwerk is inmiddels niet meer toegestaan voor consumenten. Het Vuurwerkbesluit moet hier nog op aangepast worden zodat het in lijn is met het RACT.

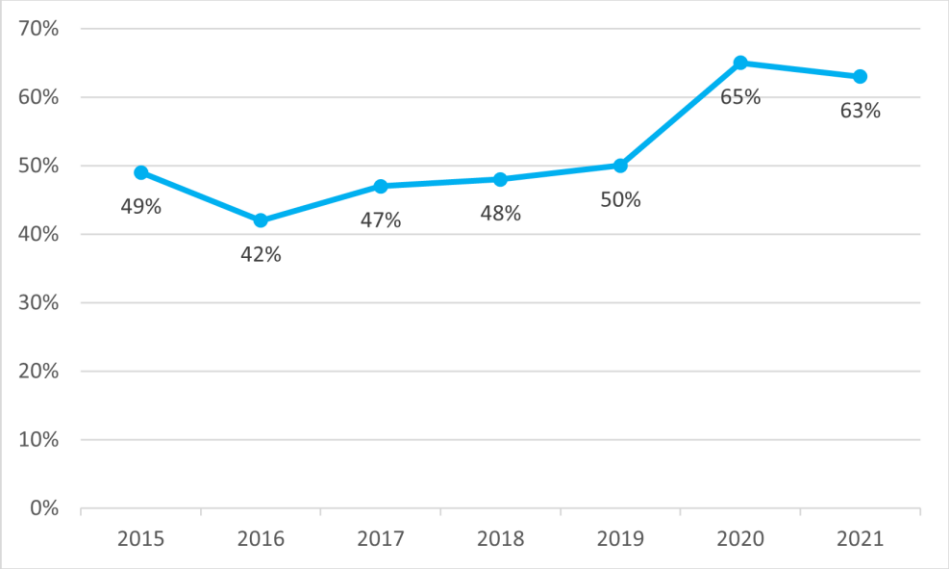
[7] Dit gaat niet alleen om consumentenvuurwerk.

[8] Onderzoeken I&O Research tussen 2016 en 2019.

[9] I&O Research (2020).

een structureel vuurwerkverbod in de onderzochte beleidsperiode is toegenomen (zie onderstaand figuur). In 2014 werd het Vuurwerkmanifest gelanceerd met het idee om eind 2020 te komen tot een structureel verbod op oudejaarsvuurwerk. In 2019 werd actie gevoerd tegen de knetterbal vanwege de hoeveelheid plastic in dit type vuurwerk. Het consumentenvuurwerk is daarmee een terugkerend onderwerp voor discussie, zowel in de politiek als maatschappij.

Figuur 3. Draagvlak samenleving algemeen vuurwerkverbod



3.2.1 Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid

In 2017 verscheen een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) naar de veiligheidsrisico's van vuurwerk. De OVV concludeert dat Oud & Nieuw het meest onveilige feest van het jaar is en dat met name siervuurwerk voor veel letselgevallen zorgt. De omstandigheden rond de jaarwisseling in combinatie met risicovol gedrag leiden tot een grote mate van onveiligheid voor inwoners en hulpverleners. Deze onveiligheid wordt volgens de OVV versterkt door illegaal (knal)vuurwerk dat ruim beschikbaar is.

Romeinse kaarsen en babypijltjes zijn op dat moment al verboden. Volgens de OVV heeft dit verbod onvoldoende effect. Bepaalde typen toegestaan consumentenvuurwerk leidden nog steeds tot veel letsel en overlast. De OVV adviseerde daarom om verder gebruik te maken van de ruimte in de Pyrorichtlijn en bepaalde typen vuurwerk te verbieden. Hiermee zou in Nederland het vuurwerk dat leidt tot het meeste letsel en overlast verboden moeten worden voor consumenten (vuurpijlen en knalvuurwerk). De OVV adviseerde daarnaast om verkopers van consumentenvuurwerk te verplichten een gratis vuurwerkbril en aansteeklonten te leveren bij vuurwerk. Een andere aanbeveling richting verkopers was het geven van voorlichting over veilig gebruik van het vuurwerkartikel.[10]

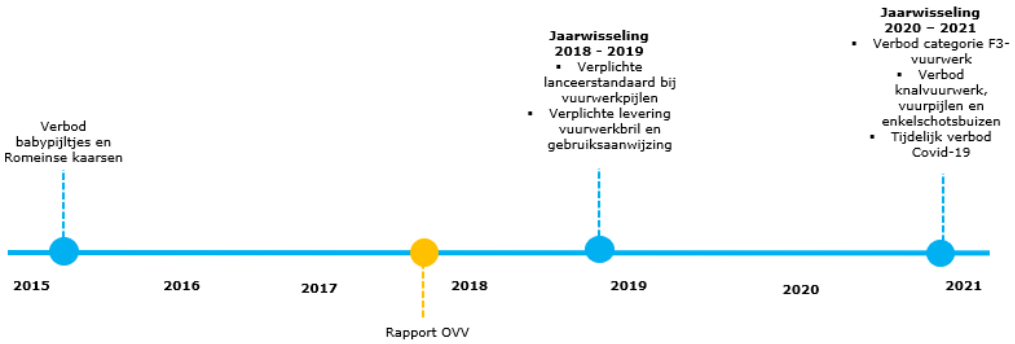
3.2.2 Diverse verboden en verplichtingen

Naar aanleiding van het rapport en advies van de OVV neemt het kabinet in de daaropvolgende jaren een aantal besluiten om bij te dragen aan een veilige jaarwisseling. Deze besluiten hebben betrekking op verplichtingen en verboden die worden vastgelegd in wet-

[10] Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017). Veiligheidsrisico's jaarwisseling.

en regelgeving. Onderstaande tijdlijn geeft weer welk type vuurwerk er in de periode 2015 – 2021 is verboden.

Figuur 4. Tijdlijn besluiten kabinet 2015 - 2021



Na het verschijnen van het OVV-rapport wil het kabinet de vuurwerktraditie zoveel mogelijk behouden en kiest daarom in eerste instantie niet voor een verbod op vuurpijlen en knalvuurwerk. Tijdens de jaarwisseling van 2018 - 2019 wordt een lanceerstandaard bij de verkoop van vuurpijlen verplicht. In 2020 maakt het kabinet bekend categorie F3-vuurwerk te verbieden.[11] Tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 is categorie F3-vuurwerk daarmee verboden. Aan dit type vuurwerk wordt een uitverkoop jaar gegeven.

In het najaar van 2019 laait in de Tweede Kamer alsnog de discussie op om enkelschotsbuizen, vuurpijlen en knalvuurwerk te verbieden. Naar aanleiding van die discussie worden de enkelschotsbuizen (categorie F2 en F3) verboden vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021. De jaarwisseling 2019 – 2020 verloopt onrustig. Het kabinet besluit daarom alsnog voor een totaalverbod op knalvuurwerk en vuurpijlen vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021.[12]

Coronacrisis en de jaarwisseling

In 2020 was de werkdruk in ziekenhuizen en hulpverleners erg hoog vanwege de coronacrisis. Het kabinet besloot daarom op 13 november 2020 dat voor de jaarwisseling 2020 – 2021 geen oudejaarsvuurwerk (categorie F2) vervoerd, verkocht en afgestoken mocht worden. Vuurwerk dat het hele jaar gekocht kan worden zoals sterretjes, knalerwten en trektouwtjes (categorie F1) was wel toegestaan. Het doel van het tijdelijke verbod op oudejaarsvuurwerk was om medewerkers in de zorg, de hulpverlening, politie en BOA's te ontlasten.[13]

[11] Kamerbrief (2020). Afspraken jaarwisseling.

[12] Ministerie van IenW (2021). De weg naar de Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk.

[13] Ministerie van IenW (2020). Kabinetsbesluit tot tijdelijk vuurwerkverbod.

Omdat het tijdelijk verbod bijdroeg aan minder bezoeken aan de SEH en spoedoperaties, werd door het kabinet besloten om ook tijdens de jaarwisseling 2021 – 2022 een tijdelijk verbod op het vervoer, verkopen en afsteken van vuurwerk (categorie F2) in te stellen.

3.3 Beleidsmaatregelen 2015 - 2021

Behalve verboden zet het miniserie van IenW ook andere beleidsmaatregelen in om bij te dragen aan een veilige jaarwisseling. De genomen beleidsmaatregelen in de periode 2015 – 2021 zijn onder te verdelen in 5 categorieën.

1. Regelgeving;
2. Subsidieregelingen;
3. Informatie- en kennisontwikkeling;
4. Voorlichting;
5. Internationale inzet.

Onderstaand figuur bevat per categorie de beleidsmaatregelen die zijn ingezet.[14] Hieronder worden deze beleidsmaatregelen per categorie nader toegelicht.

Figuur 5. Beleidsmaatregelen 2015 - 2021

1. Regelgeving

Onder regelgeving vallen de diverse verboden en verplichtingen die gedurende de onderzoeksperiode zijn ingevoerd. Qua verboden gaat het om het verbod op de babypijltjes, Romeinse kaarsen, categorie F3-vuurwerk, knalvuurwerk (inclusief knalstrengen), vuurpijlen en enkelschotsbuizen. Ook het tijdelijk verbod op oudejaarsvuurwerk naar aanleiding van de coronacrisis is een beleidsmaatregel die aanpassing vergde in het Vuurwerkbesluit en daarmee onder de categorie regelgeving valt.

Onder de categorie regelgeving vallen daarnaast diverse verplichtingen zoals de lanceerstandaard bij vuurpijlen. Deze lanceerstandaard is bedoeld om vuurpijlen vanaf een verharde of onverharde ondergrond stabiel de lucht in te schieten. Andere verplichtingen die gedurende de beleidsperiode voor vuurwerkhandelaren zijn ingevoerd zijn het leveren van een vuurwerkbril, een gebruiksaanwijzing en aansteeklont bij vuurwerkartikelen.

[14] Deze lijst is niet uitputtend, maar bevat de gevraagde te evalueren maatregelen. Het ministerie van IenW heeft bijvoorbeeld meerdere onderzoeken uit laten voeren (o.a. door RHDV en doelgroepenonderzoeken t.b.v. communicatie), het kruitgehalte in vuurwerk is verlaagd, het ministerie zet actief in op het delen van informatie over de totstandkoming van regelgeving en het verminderen van plastic in vuurwerk.

2. Subsidieregelingen

Naar aanleiding van de verschillende verboden zijn subsidieregelingen ingesteld om de branche tegemoet te komen.[15] De vuurwerkbranche koopt in het najaar voorafgaand aan de volgende jaarwisseling vaak al oudejaarsvuurwerk in (dus ongeveer 14 – 16 maanden van tevoren). De diverse ingevoerde verboden werden veelal in het najaar voor de jaarwisseling ingevoerd waardoor de branche het consumentenvuurwerk niet meer kon afzetten op de markt.

Naar aanleiding van het verbod op de babypijltjes en Romeinse kaarsen is een Safety Deal Vuurwerk afgesloten met de vuurwerkbranche. Onderdeel van deze Safety Deal was de afspraak dat de vuurwerkbranche zorg zou dragen voor een veilige afvoer en vernietiging van deze producten.[16] Voor de afvoer en vernietiging van de Romeinse kaarsen is in 2016 een subsidie verstrekt aan Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN).

Na het verbod op het knalvuurwerk, vuurpijlen en enkelschotsbuizen is de Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk (TSRV) in werking getreden (hoofdstuk 3 bevat de evaluatie de TSRV).

Ook na het kabinetsbesluit om tijdelijk een totaalverbod op vuurwerk in te stellen voor de jaarwisseling 2020 – 2021, is een regeling ingesteld om tegemoet te komen in de kosten voor de branche, de Tijdelijke subsidieregeling vuurwerkverbod COVID-19 (TSVC-19). De TSVC-19 bestaat uit twee onderdelen: een tegemoetkoming voor de gemaakte kosten ter voorbereiding en annulering van de eindejaarsverkoop 2020 voor de detailhandel en een tegemoetkoming voor opslag- en vervoerskosten voor vuurwerkbedrijven en detailhandelaren.

3. Informatie- en kennisontwikkeling

Onderdeel van het advies van de OVV was om te zorgen voor meer inzicht in de relatie tussen het type vuurwerk en de omvang en ernst van het letsel. Een van de ingezette beleidsinstrumenten is daarom informatie- en kennisontwikkeling. Jaarlijks komen onderzoeken beschikbaar met betrekking tot vuurwerkaankoop- en gebruik. Daarnaast worden na iedere jaarwisseling cijfers gepubliceerd met betrekking tot letsel en inzicht in het type letsel. Om de productveiligheid van vuurwerk te borgen worden ieder jaar vuurwerkartikelen getest door de ILT. De ILT test hierbij producten die het meest risicovol worden geacht.

4. Voorlichting

Met name bij kinderen komen veel letselgevallen (zoals brandwonden) voor. Zo was bij de jaarwisseling van 2019 – 2020 een kwart van de vuurwerkslachtoffers onder de 15 jaar oud.[17] Daarom zet het miniserie van IenW actief in op voorlichting over de gevaren van vuurwerk en het veilig gebruik ervan. Publiekscampagnes en het lespakket 4vuurwerkveilig van VeiligheidNL zijn onderdelen van deze voorlichting.

Behalve gerichte voorlichting omtrent het veilig gebruik van vuurwerk, heeft het ministerie van IenW door middel van een brief aandacht besteed aan de mogelijkheid voor gemeenten om lokaal maatwerk toe te passen. Dit kan gaan om het instellen van lokale vuurwerkverboden of het aanwijzen van vuurwerkvrije zones.[18]

---

[15] De subsidie aan VeiligheidNL is daarmee geen onderdeel van deze categorie.

[16] Ministerie van IenW (2016). Naar een veiliger samenleving.

[17] VeiligheidNL (2020). Ongevallen met vuurwerk. Jaarwisseling 2019 - 202

[18] Een gemeente heeft deze bevoegdheid op basis van art. 149 van de Gemeentewet.

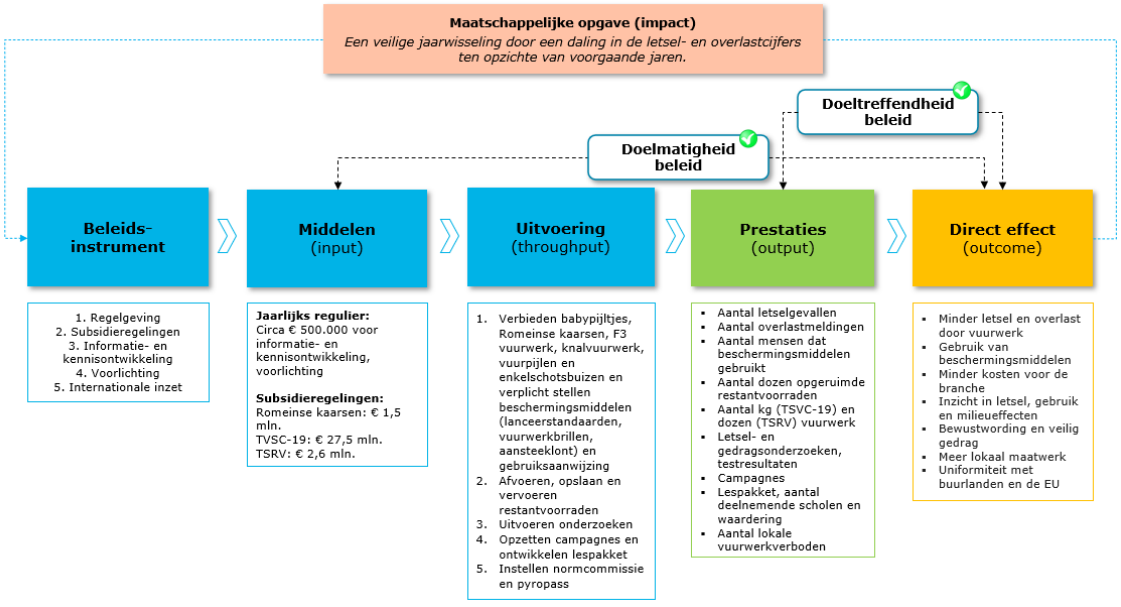
5. Internationale inzet

Door de mogelijkheid in de Pyrorichtlijn om scherpere regels te stellen voor categorie F2- en F3-vuurwerk zijn er verschillen toegestaan in consumentenvuurwerk tussen buurlanden. Zo mogen lidstaten lagere hoeveelheden kruit toestaan in vuurwerkartikelen en hebben lidstaten de mogelijkheid bepaalde typen vuurwerk niet toe te staan voor consumenten. Als gevolg hiervan komt het voor dat Nederlandse consumenten vuurwerk kopen in het buitenland (met name in België en Duitsland) wat in Nederland verboden is. De internationale inzet van het ministerie van IenW is erop gericht om binnen de Benelux en Europese Unie zoveel mogelijk uniformiteit in regels en normen te bewerkstelligen. Een ander onderdeel van de internationale inzet is de pyropas. Deze pas is bedoeld voor professionele vuurwerkafstekers waarbij zij als professional een extra identificatiemiddel krijgen om zich te onderscheiden van consumenten.[19] De pyropas wordt naar verwachting in 2023 geïmplementeerd in de Benelux. Daarnaast is een verbod in de maak voor pyrotechnische artikelen die op oneigenlijke wijze in de categorie P1 worden ondergebracht.

3.4 Beleidstheorie

In het eerste deel van de voorliggende evaluatie zijn de veronderstellingen, middels bronnenonderzoek en interviews met het ministerie van IenW en JenV, expliciet gemaakt en uitgewerkt in een beleidstheorie (zie onderstaand figuur). De beleidstheorie vormt daarmee de basis voor het leggen van relaties en het expliciet maken van verbanden tussen activiteiten, gerealiseerde prestaties en het effect daarvan op de beleidsdoelen van het ministerie van IenW.

Figuur 6. Beleidstheorie beleidsmaatregelen 2015 - 2021



[19] De pyropass is vooral een middel om de illegale verkoop van vuurwerk tegen te gaan.

3.5 Praktijkervaringen

In het tweede deel van de evaluatie is de gereconstrueerde beleidstheorie in de praktijk getoetst door de ervaringen van belanghebbenden ten aanzien van de werking en effecten in kaart te brengen (o.a. o.a. de vuurwerkbranche, natuurorganisaties en medici, zie bijlage III voor een overzicht van betrokken stakeholders). Deze ervaringen zijn geclusterd aan de hand van de vijf categorieën ingezette beleidsmaatregelen (regelgeving, subsidieregelingen, informatie- en kennisontwikkeling, voorlichting en internationale inzet).

3.5.1 Regelgeving

Alle geïnterviewden zien regelgeving als belangrijk instrument om bij te dragen aan het realiseren van een veilige jaarwisseling. Iedereen wil zo min mogelijk letsel en overlast door het afsteken van vuurwerk. Door een deel van de medici worden concrete streefwaarden in deze doelstelling gemist, terwijl bijvoorbeeld de vuurwerkbranche streefwaarden als '0 letselgevallen tijdens de jaarwisseling door vuurwerk' niet haalbaar acht. Natuurorganisaties missen daarnaast een expliciete doelstelling op het gebied van milieu en geluid.

Verboden en verplichtingen

Ook de vuurwerkbranche wil bijdragen aan de beleidsdoelstelling van een veilige jaarwisseling. Met name wanneer een bepaald type vuurwerk leidt tot te veel letsel staan zij achter deze verboden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het verbod op de babypijltjes vanwege het groot aantal oogletsels.

Het is voor de vuurwerkbranche echter niet altijd duidelijk waarom bepaalde verboden worden ingesteld omdat het niet altijd gaat om het verminderen van het aantal letselgevallen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het verbod op het knalvuurwerk. Dit type vuurwerk is verboden vanwege de mate van overlast.

Wat betreft de verplichte beschermingsmiddelen geven alle geïnterviewden aan dat dit 'no-regret'-maatregelen zijn. Met name de vuurwerkbril zien geïnterviewden als effectief beschermingsmiddel. Bij voorkeur zouden ook omstanders een vuurwerkbril dragen omdat een relatief groot deel van de letselgevallen bij omstanders plaatsvindt.

Productveiligheid

De vuurwerkbranche ziet verschillende mogelijkheden in de regelgeving om het consumentenvuurwerk veiliger te maken en heeft in 2021 een visiedocument opgesteld met concrete wijzigingen voor in het Vuurwerkbesluit en het RACT (bijvoorbeeld een verbod op single mines). Het ministerie van IenW ziet voor het verbeteren van de productveiligheid vooral een eigen verantwoordelijkheid van de branche en vindt alvorens wet- en regelgeving aan te passen, dat de vuurwerkbranche meer inspanning moet leveren om de productveiligheid te verbeteren gezien het hoge afkeurpercentage. De vuurwerkbranche heeft het gevoel dat de voorstellen die zij aandragen niet serieus worden genomen.

Effect vuurwerkbranche

Met name de vuurwerkbranche wordt direct geraakt door diverse verboden en verplichtingen die de afgelopen jaren zijn ingesteld. Hoewel vuurwerkimporteurs en vuurwerkhandelaren beseffen dat de vuurwerktraditie onder druk staat, leiden met name de ad hoc beslissingen vlak voor de jaarwisseling tot onrust. Ondernemers in de vuurwerkbranche zijn veelal mensen die zelf groot liefhebber zijn van vuurwerk en waarbij de vuurwerkverkoop onderdeel is van bijvoorbeeld het familiebedrijf. Door ad hoc beslissingen kunnen zij onvoldoende anticiperen, weten zij niet goed waar ze aan toe zijn en in hoe-

verre hun bedrijf in de toekomst nog levensvatbaar is. Een voorbeeld hiervan is de verplichte levering van de lanceerstandaard bij vuurpijlen. De vuurwerkbranche heeft veel werk verricht om aan deze verplichting te voldoen. Vervolgens werd de verkoop en het afsteken van vuurpijlen verboden waardoor de lanceerstandaard geen toegevoegde waarde meer had. Verboden en verplichtingen hebben daarnaast uiteraard gevolgen voor afstekers en liefhebbers van vuurwerk.

Structureel verbod oudejaarsvuurwerk

De samenleving is verdeeld over een structureel verbod op oudejaarsvuurwerk. Ook onder geïnterviewden is dit het geval. Voorstanders van een structureel verbod wijzen op het afgeven van een duidelijk signaal vanuit de overheid, ervoor zorgen dat er minder sprake is van verkeerd gebruik en het makkelijker maken van handhaving bij een verbod. Tegenstanders waarschuwen voor negatieve neveneffecten zoals een mogelijke toename van het gebruik van (zwaar) illegaal vuurwerk. Een toename van het gebruik van illegaal vuurwerk betekent volgens tegenstanders dat de overheid minder grip en zicht heeft op de opslag van vuurwerk[20] met mogelijk onveilige situaties tot gevolg. Dit kan daarmee juist een negatief effect hebben op de beleidsdoelstelling van een veilige jaarwisseling doordat het type letsel mogelijk zwaarder wordt. Als bewijs hiervoor zien tegenstanders van een verbod op consumentenvuurwerk de hoeveelheid vuurwerk dat afgestoken en in beslag is genomen tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021.

Een ander neveneffect van een structureel verbod is volgens de vuurwerkbranche juist meer overlast in aanloop naar de jaarwisseling. Tijdens de jaarwisselingen waar een tijdelijk vuurwerkverbod van kracht was, was er nog steeds een grote groep mensen die illegaal vuurwerk inkocht in België en Duitsland. De vuurwerkbranche wijst erop dat vuurwerkliefhebbers al eerder in het jaar begonnen met het afsteken van vuurwerk dan ten tijde van een normale jaarwisseling. Het beeld van overlastmeldingen en ervaringen ten aanzien van overlast in aanloop naar deze jaarwisseling wisselt overigens sterk.

3.5.2 Subsidieregelingen

De vuurwerkbranche vindt het terecht dat naar aanleiding van diverse vuurwerkverboden er subsidieregelingen worden ingesteld. De algemene teneur is dat het niet meer dan logisch is dat na bijvoorbeeld het verbod op het knalvuurwerk, vuurpijlen en enkelschotsbuizen de TSRV is ingesteld en na het totaalverbod de TSVC-19.

Toegankelijkheid

Hoewel de vuurwerkbranche de gesprekken met het ministerie van IenW over het algemeen als prettig en constructief ervaart, zijn de ervaringen met de subsidieregelingen wisselend. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de hoogte van de subsidiabele bedragen, het aanvraagproces, doorlooptijden en tijdige communicatie over de openstelling van subsidies.

Met betrekking tot de TSVC-19 heeft de vuurwerkbranche met name knelpunten ervaren in de doorlooptijden: er zat een lange tijd tussen de bekendmaking van de subsidieregeling en de uitbetaling. Met name voor vuurwerkimporteurs en detailhandelaren die voor een groot deel van hun omzet behalen door de verkoop van oudejaarsvuurwerk is dit nadelig. Voor bijvoorbeeld detailhandelaren die de verkoop van oudejaarsvuurwerk erbij doen (zoals de tuincentra) is die afhankelijkheid, en daarmee ook de afhankelijkheid van subsidieregelingen, een stuk minder groot.

[20] Dit vereist aanpassingen in de systematiek zodat professionals toegang hebben tot vuurwerk.

3.5.3 Informatie- en kennisontwikkeling

Geen van de geïnterviewden ziet een directe relatie tussen informatie- en kennisontwikkeling en het realiseren van een veilige jaarwisseling, maar alle geïnterviewden zien de verschillende onderzoeken wel als belangrijk instrument voor de cijfermatige onderbouwing van het beleid.

Onderzoeken letsel en gebruik
De exacte oorzaak van vuurwerkletsel is niet altijd te achterhalen. Met name de vuurwerkbranche wijst erop dat mensen die tijdens de jaarwisseling bij de SEH of HAP terecht komen niet altijd eerlijk zullen zijn over hoe zij het betreffende letsel hebben opgelopen. In sommige gevallen horen vuurwerkhandelaren bijvoorbeeld terug dat iemand in het ziekenhuis heeft gezegd dat het letsel is veroorzaakt door een bepaald type consumentenvuurwerk, terwijl later aan het licht komt dat dit niet het geval is. Vuurwerkimporteurs en vuurwerkhandelaren wijzen er daarom op dat het belangrijk is de onderzoeken met betrekking tot letsel en gebruik nader te verdiepen op gedragscomponenten en daarbij te kijken naar een langere termijn en niet alleen naar de gevallen tijdens de jaarwisseling. De brancheverenigingen voor vuurwerk zijn overigens wel betrokken bij de totstandkoming van de vragenlijsten van de onderzoeken. Andere partijen (zoals medici) zien dit als niet relevant voor een cijfermatige onderbouwing van het beleid. Bovendien volgt na de eerste onderzoeksresultaten vlak na de jaarwisseling altijd nog een verdiepende analyse op de eerdere letselcijfers.

Testresultaten ILT
Voor de vuurwerkbranche zijn de testresultaten van de ILT van belang omdat dit een belangrijke basis biedt om de productveiligheid van het consumentenvuurwerk te verhogen. Deze onderzoeken worden als zeer betrouwbaar gezien.

3.5.4 Voorlichting

Het geven van voorlichting wordt door het merendeel van de geïnterviewden gezien als belangrijk instrument om veiliger gedrag en gebruik van consumentenvuurwerk te bewerkstelligen. Het overgrote deel van de letselgevallen heeft namelijk te maken met onveilig gebruik zoals het niet houden van voldoende afstand, het niet lezen van de gebruiksaanwijzing waardoor het product verkeerd wordt gebruikt, alcoholgebruik of het niet gebruiken van beschermingsmiddelen.

Campagnes en lespakket
Alle geïnterviewden zien veel verbetermogelijkheden waar het gaat om de inzet op voorlichting. Zo is er in beperkte mate bekendheid over de leeftijdsgrenzen per categorie vuurwerk (zoals het afsteken van sterretjes vanaf 12 jaar) en is er bijvoorbeeld geen lesmateriaal voor jongeren boven groep 7 en 8. Het merendeel van de geïnterviewden ziet ruimte voor verbetering in het aantal campagnes en reclames om veilig gedrag te stimuleren.

Lokale vuurwerkverboden
Gemeenten die een lokaal vuurwerkverbod instellen doen dit soms naar aanleiding van moties door de gemeenteraad of op initiatief van het college van burgemeesters en wethouders. Deze gemeenten ervaren tijdens de jaarwisseling veel onrust en schade[21] als gevolg van vuurwerk, zien lokaal weinig effect van landelijke maatregelen en zouden bij

[21] Jaarlijks brengt het Verbond van Verzekeraars de geleden schade in kaart. Hierbij gaat het om schade aan woningen en auto's. Het Verbond van Verzekeraars schat in dat het merendeel van de schade wordt veroorzaakt door illegaal vuurwerk en vandalisme.

voorkeur een structureel verbod op oudejaarsvuurwerk zien. Een deel van de geïnterviewden (o.a. de vuurwerkbranche en handhavingsorganisaties) geeft aan dat deze lokale verboden verwarrend kunnen zijn voor inwoners en mogelijk zullen leiden tot een waterbedeffect waarbij het afsteken van vuurwerk zich verplaatst naar naastgelegen gemeenten.

3.5.5 Internationale inzet

De internationale inzet die de Nederlandse overheid pleegt is volgens het merendeel van de geïnterviewden essentieel, met name voor de aanpak van illegaal vuurwerk. De import van consumentenvuurwerk is namelijk in sterke mate afhankelijk van China en veel importeurs in Nederland zijn ook actief in het buitenland.

Normen
Het bewerkstelligen van gelijke normen is daarmee van groot belang zodat eisen ten aanzien van consumentenvuurwerk in Nederland en omliggende landen gelijk zijn. Dit geldt met name voor België en Duitsland omdat door Nederlandse consumenten daar in grote mate vuurwerk wordt gekocht. Tegelijkertijd wijst met name de vuurwerkbranche erop dat de urgentie voor het beleid consumentenvuurwerk in deze landen lager is dan in Nederland omdat de vuurwerktraditie daar minder speelt en mensen minder grote aantallen vuurwerk afsteken. Daarnaast neemt de beschikbaarheid van illegaal vuurwerk niet af. De internationale inzet zou volgens het merendeel van de geïnterviewden vooral gericht moeten zijn op het beperken van de toestroom van illegaal vuurwerk.

Pyropas
De vuurwerkbranche en handhavingsorganisaties vinden de pyropas een goed instrument omdat het voor vuurwerkbedrijven inzichtelijker is of bij de aankoop sprake is van een professioneel vuurwerkbedrijf en of de verkoper daarmee voldoet aan de wettelijke bevoegdheidseisen. Deze groep geïnterviewden geeft echter aan dat de pyropas weinig bijdraagt aan het beleid consumentenvuurwerk, maar vooral een instrument is dat helpt bij het opsporen van vuurwerk dat illegaal op de markt is gekomen.

3.6 Doeltreffendheid beleidsmaatregelen

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid is gekeken welk resultaat de uitgevoerde activiteiten hebben opgeleverd en welk effecten deze resultaten hebben gehad. Op basis daarvan is een uitspraak gedaan over het causale verband tussen deze effecten en de bijdrage daarvan aan de maatschappelijke opgave: een veilige jaarwisseling door een daling in de letsel- en overlastcijfers ten opzichte van voorgaande jaren.

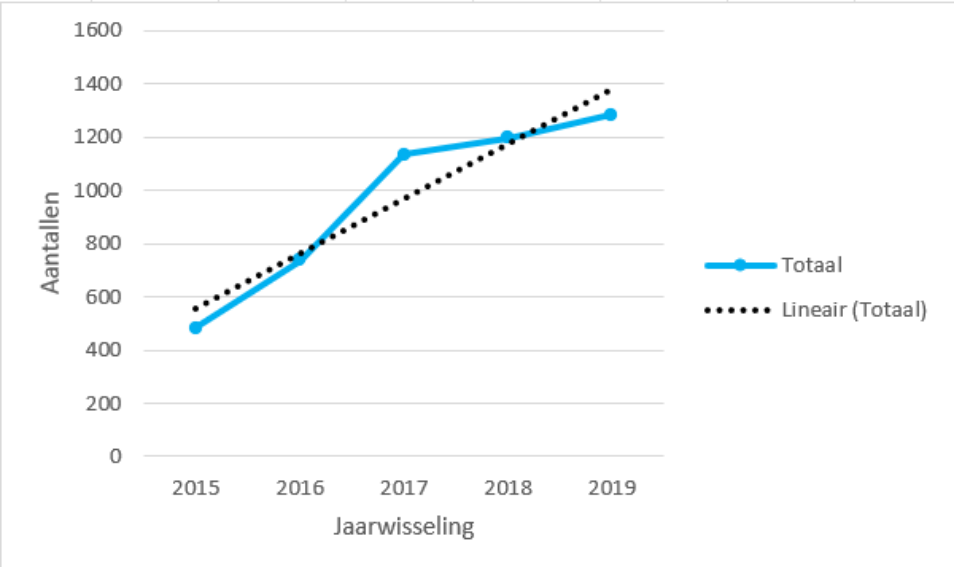
3.6.1 Resultaten

De ingezette maatregelen moeten in de eerste plaats leiden tot een daling van het aantal letsel- en overlastgevallen. Om tot een beoordeling van de ingezette beleidsmaatregelen per categorie te komen, is het van belang een beeld te geven van cijfers en aantallen (prestaties oftewel de output). Hierbij gaat het om cijfers en aantallen met betrekking tot letsel en overlast. Ook het inzicht in het gebruik van beschermingsmiddelen is van belang. Daarnaast zijn er relevante prestaties te kwantificeren ten aanzien van restantvoorraden, uitgevoerde onderzoeken, campagnes, lespakket en het aantal lokale vuurwerkverboden.

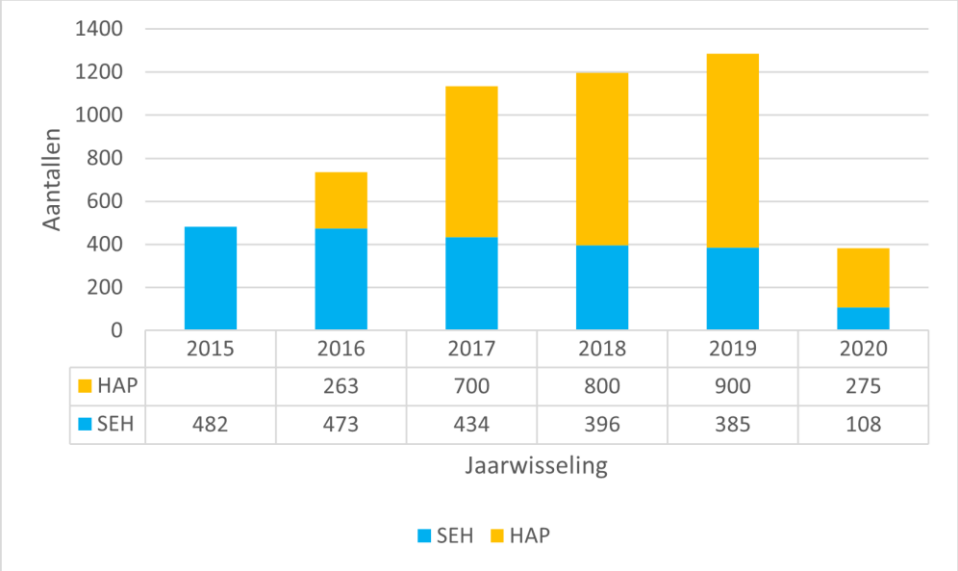
Letsel

Onderstaand figuren bevatten een weergave van het aantal letselgevallen gedurende de onderzoeksperiode (2015 – 2021) per jaarwisseling. In figuur 7 is het totaal aantal letselgevallen weergegeven.[22] Figuur 8 bevat een uitsplitsing van het aantal letselgevallen op de Spoedeisende Hulp (SEH) en Huisartsenpost (HAP).

Figuur 7. Totaal aantal letselgevallen per jaarwisseling



Figuur 8. Aantal letselgevallen SEH en HAP per jaarwisseling



Vanaf de jaarwisseling 2016 – 2017 zijn behalve het aantal gevallen op de SEH ook het aantal gevallen bij de HAP bijgehouden. Opvallend is dat er een stijging zichtbaar is in het totaal aantal letselgevallen tot en met de jaarwisseling van 2019 – 2020. Toen het tijdelijke vuurwerkverbod op oudejaarsvuurwerk van kracht was tijdens de jaarwisseling

[22] Deze figuur laat de lineaire trend zien gedurende de onderzoeksperiode. Omdat de jaarwisseling 2020 – 2021 uitzonderlijk was zijn de cijfers in deze figuur buiten beschouwing gelaten.

van 2020 – 2021, is er een significante daling (70%) zichtbaar.[23] Door de jaren heen is er een voorzichtige afname zichtbaar in het aantal letselgevallen dat terecht komt op de SEH.

Overlast

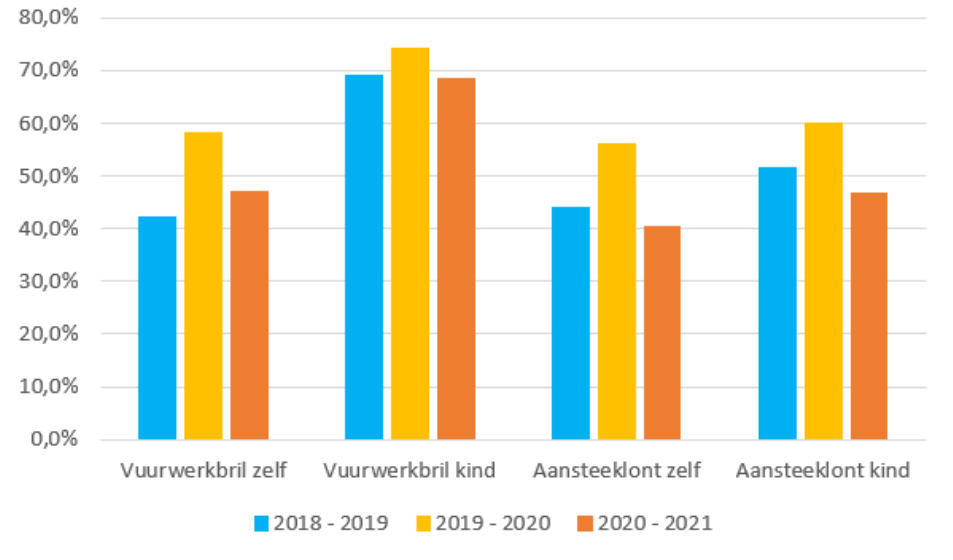
Ten aanzien van overlast worden landelijk geen structurele cijfers van overlastmeldingen tijdens de jaarwisseling bijgehouden. Meldingen ten aanzien van overlast worden gedaan bij de gemeente of politie. Het beeld van het aantal meldingen verschilt sterk per gemeente. Waar de ene gemeente een daling ziet in het aantal overlastmeldingen, ziet de andere gemeente juist een stijging. De politie geeft overigens wel na iedere jaarwisseling een beeld van de inzet van de politie. Deze methodiek is onlangs aangepast waardoor een meerjarige trend lastig te definiëren is.

Uit onderzoeken van I&O Research en VeiligheidNL blijkt dat geluidsoverlast (harde knallen) de grootste overlast veroorzaakt voor mensen. Ook vuurwerkresten op straat en angst en stress voor huisdieren vormen belangrijke aspecten van overlast.

Gebruik beschermingsmiddelen

Vanaf de jaarwisseling 2019 – 2020 zijn verkopers van consumentenvuurwerk verplicht om een vuurwerkbril, gebruiksaanwijzing en aansteeklont mee te leveren. In de onderzoeken van VeiligheidNL wordt gevraagd aan respondenten of zij zelf een vuurwerkbril hebben gedragen of aansteeklont hebben gebruikt. Ook wordt gevraagd of zij een kind dat als omstander bij het vuurwerk aanwezig is een veiligheidsbril draagt of het kind dat het vuurwerk afsteekt een aansteeklont gebruikt (zie onderstaand figuur).

Figuur 9. Gebruik beschermingsmiddelen



Uit de jaarlijkse cijfers van VeiligheidNL blijkt dat na de invoering van verplichting van het leveren van de vuurwerkbril en de aansteeklont het gebruik daarvan is toegenomen. Dit geldt zowel voor personen die zelf vuurwerk afsteken en kinderen. Tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 is daarentegen een daling zichtbaar. Hierbij moet tevens de

[23] De jaarwisseling 2021 – 2022 valt buiten de scope van het onderzoek. Na het het tijdelijk verbod tijdens de jaarwisseling van 2021 – 2022 is vervolgens weer een stijging zichtbaar in het aantal letselgevallen. Het aantal letselgevallen is daarentegen wel lager dan in de jaren dat er geen tijdelijk vuurwerkverbod van kracht was.

kanttekening worden geplaatst dat bij categorie F1-vuurwerk vaak wel een vuurwerkbril en aansteeklont is meegeleverd, maar voor deze categorie vuurwerk geen gerichte campagne is ingezet op het gebruik van de vuurwerkbril omdat niet in alle gevallen een aansteeklont werkt (bijvoorbeeld bij categorie F1-vuurwerk). Over het lezen van de gebruiksaanwijzing zijn geen cijfers bekend.

Overige prestaties

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de overige prestaties die meetbaar zijn in de periode 2015 - 2021.

Figuur 10. Aantallen overige prestaties

Output	**Aantallen periode 2015 - 2021**
Afgevoerde restantvoorraden	▪ 9000 kartonnen dozen Romeinse kaarsen ▪ 15.954 dozen en 189.991 losse stuks restantvoorraden opgehaald bij detailhandelaren (TSRV)
Onderzoeken	▪ Zes onderzoeken door VeiligheidNL met aantallen letselgevallen en vuurwerkgebruik per jaarwisseling. ▪ Zes verdiepende analyses met betrekking tot vuurwerkslachtoffers. ▪ Zes onderzoeken met testresultaten van vuurwerk door de ILT. ▪ Eén onderzoek naar veiligheid van vuurwerk. ▪ Eén onderzoek van het RIVM dat inzicht geeft in de milieueffecten van vuurwerk. ▪ Doelgroepenonderzoeken communicatie.
Publiekscampagnes	▪ Twee publiekscampagnes: de Knalplanga campagne. In 2018 werd in samenwerking met een rapper een videoclip opgenomen om de vuurwerkbril te promoten. Doelgroep van deze campagne waren jongeren tussen de 15 en 25 jaar.[24] In 2019 is een campagne met Joel Beukers gelanceerd om de vuurwerkbril te promoten.[25]
Lespakket	▪ Eén lespakket: 4VuurwerkVeilig. Dit gratis lespakket is ontwikkeld door VeiligheidNL en bedoeld voor kinderen uit groep 7 en 8. Het lespakket wordt jaarlijks doorontwikkeld en is inmiddels volledig digitaal beschikbaar.
Lokale vuurwerkverboden en vuurwerkvrije zones	▪ Er zijn in totaal zes gemeenten waar vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021 een totaal lokaal vuurwerkverbod van kracht zou zijn: de gemeenten Rotterdam, Nijmegen, Heumen, Gennep, Soest en Mook en Middelaar. Onder andere de gemeente Amsterdam en Apeldoorn kondigde voorafgaand aan de jaarwisseling van 2021 – 2022 een lokaal vuurwerkverbod aan.

[24] Casus: het maatwerk van de Knalplanga-campagne | Artikel | CommunicatieRijk

[25] In 2020 en 2021 was een campagne in voorbereiding, maar deze is niet doorgegaan vanwege corona en het tijdelijk verbod.

	▪ Verschillende gemeenten overwegen een lokaal vuurwerkverbod in de toekomst. ▪ In 2019 waren er 113 gemeenten met vuurwerkvrije zones.[26]

3.6.2 Oordeel effectiviteit

Deze paragraaf bevat inzicht in de effecten (outcome) van de verschillende categorieën ingezette beleidsinstrumenten. Daarbij is gekeken of de ingezette beleidsmaatregelen zijn te herleiden tot deze effecten. Op basis van diverse criteria geven we in dit hoofdstuk onderbouwd inzicht in de mate van doeltreffendheid van de ingezette beleidsmaatregel. Een score 1 betekent dat in z'n geheel niet wordt voldaan aan een criterium, terwijl een score 5 betekent dat er bewezen wordt voldaan het criterium.

Tabel 2. Score doeltreffendheid beleidsmaatregelen

Beoordeling	Score	Uitleg score doeltreffendheid
Bewezen doeltreffend	5	De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de ingezette maatregel is logisch, er zijn concrete indicatoren om prestaties te meten en effecten zijn direct toe te schrijven aan de beleidsmaatregel waardoor deze bijdraagt aan een veilige jaarwisseling.
Aannemelijk doeltreffend	4	De beleidstheorie is logisch, er zijn concrete indicatoren, maar een causaal verband tussen de prestaties en effecten is (nog) niet aantoonbaar.
Potentieel doeltreffend	3	De beleidstheorie is logisch, er zijn concrete indicatoren, maar het is nog te vroeg om effecten te meten of causaal verband tussen effecten en de doelstelling is lastig aantoonbaar.
Beperkt doeltreffend	2	Effecten zijn (deels) zichtbaar, maar er is geen direct causaal verband tussen prestaties, effecten en de doelstelling van een veilige jaarwisseling. Dit komt bijvoorbeeld doordat doelen en/of indicatoren onvoldoende concreet zijn.
Niet doeltreffend	1	Beoogde effecten worden niet gerealiseerd doordat prestaties niet zijn geleverd.

Regelgeving

De veronderstelling is dat de diverse verboden moeten leiden tot minder letsel en overlast door vuurwerk. Vooraf moet opgemerkt worden dat de hoeveelheid consumentenvuurwerk die wordt afgestoken stijgt en ook het aantal letselgevallen nauwkeuriger wordt geregistreerd.

De diverse ingevoerde verplichtingen moeten leiden tot een stijging in het gebruik van beschermingsmiddelen (zoals de lanceerstandaard en vuurwerkbril). Onderstaande tabel bevat de score per ingezette beleidsmaatregel voor de categorie regelgeving.

[26] Binnenlandsbestuur (2019). In steeds meer gemeenten vuurwerkvrije zones.

Tabel 3. Beoordeling categorie regelgeving

Maatregel	Score	Uitleg score doeltreffendheid
Verbod babypijltjes en Romeinse kaarsen	5	Doel maatregel is helder (terugdringen letsel) en prestaties zijn meetbaar: na invoering verbod zijn er minder letselgevallen met babypijltjes en Romeinse kaarsen.
Verplichting lanceerstandaard	2	Hoewel met de invoering van de verplichting wel een direct effect zichtbaar was op het aantal letselgevallen, is deze maatregel maar beperkt doeltreffend geweest omdat vlak daarna de vuurpijlen zijn verboden en daarmee geen structureel effect is.
Verplichting vuurwerkbril en aansteeklont	5	Na invoering is tijdens de jaarwisseling van 2019 – 2020 een stijging zichtbaar in het gebruik van de vuurwerkbril en de aansteeklont.
Verplichting gebruiksaanwijzing	2	Er zijn geen cijfers bekend van het aantal mensen dat de gebruiksaanwijzing bij vuurwerk leest (ontbreken van indicatoren) waardoor er geen uitspraak is te doen over een mogelijk effect op het aantal letselgevallen van deze maatregel.
Verbod F3-vuurwerk	3	Het is niet mogelijk een beoordeling te geven van de doeltreffendheid van deze maatregel omdat ten tijde van de invoering er een totaalverbod van kracht was op het afsteken van oudejaarsvuurwerk.
Verbod knalvuurwerk, vuurpijlen en enkelschotsbuizen	3	Het is niet mogelijk een beoordeling te geven van de doeltreffendheid van deze maatregel omdat ten tijde van de invoering er een totaalverbod van kracht was op het afsteken van oudejaarsvuurwerk.
Tijdelijk verbod COVID-19	3	Er is een daling zichtbaar in het aantal letselgevallen. Effect van de maatregel op het aantal overlastgevallen is niet meetbaar. Er zijn externe factoren van invloed op de beoordeling van de doeltreffendheid (o.a. geldende coronamaatregelen).

Na het verbod op de babypijltjes en Romeinse kaarsen is een daling zichtbaar in het aantal letselgevallen. Babypijltjes waren vooral populier bij kinderen. De pijltjes werden vaak vanuit de hand afgeschoten waardoor ongevallen ontstonden. Daarnaast werd er vaak met de babypijltjes gegooid waardoor omstanders gewond raakten. Ondanks het verbod zijn er jaarlijks nog steeds enkele letselgevallen.

Ten aanzien van de verschillende verplichtingen die zijn ingevoerd kan opgemerkt worden dat sinds de verplichte levering van de vuurwerkbril bij de aankoop van vuurwerk er een toename zichtbaar is in het gebruik van de vuurwerkbril en aansteeklont door mensen die vuurwerk afsteken. Ook omstanders maken meer gebruik van de vuurwerkbril. De invoering van de lanceerstandaard had een effect op het aantal letselgevallen. Twee jaar later werden echter de vuurpijlen verboden waardoor er geen structureel effect is van deze maatregel.

Het is op dit moment niet mogelijk een uitspraak te doen over het effect van de verboden op F3 vuurwerk, knalvuurwerk, vuurpijlen, en enkelschotsbuizen. Deze verboden zouden

in werking treden vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021. Tijdens deze jaarwisseling gold het tijdelijk verbod op oudejaarsvuurwerk vanwege COVID-19 waardoor geen representatief en betrouwbaar beeld over deze typen vuurwerk en het aandeel daarvan in de letselcijfers gegeven kan worden.

Met het tijdelijk verbod tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 is de druk op de zorg ten opzichte van voorgaande jaren verminderd. In de cijfers van VeiligheidNL is namelijk een daling zichtbaar van 70% van het aantal letselgevallen (SEH en HAP gezamenlijk).[27]

Subsidieregelingen

De subsidieregelingen moeten leiden tot minder kosten voor de vuurwerkbranche. Onderstaande tabel bevat de score per ingezette beleidsmaatregel voor de categorie subsidieregelingen.

Tabel 4. Beoordeling categorie subsidieregelingen

€ Maatregel	Score	Uitleg score doeltreffendheid
Subsidieregeling Romeinse kaarsen	2	Door middel van de subsidieregeling heeft BPN 9000 kartonnen dozen Romeinse kaarsen kunnen afvoeren/verwerken. De subsidieregeling heeft voor detailhandelaren niet tot minder kosten geleid. De doelgroep is daarmee maar deels bereikt.
TSRV	3	Door de subsidieregeling zijn er minder kosten voor de branche. Een causaal verband tussen prestaties, effecten en de doelstelling van een veilige jaarwisseling is niet vast te stellen. Hoofdstuk 4 bevat de uitgebreide beoordeling van de TSRV.
TSVC-19	3	Het specifieke doel van deze regel was een tegemoetkoming voor de branche. De TSVC-19 heeft bijgedragen aan dit effect. De aanname dat de subsidieregeling indirect ook heeft bijgedragen in de doelstelling is logisch, maar kan niet expliciet vastgesteld worden.

Door de verschillende verboden missen vuurwerkimporteurs en vuurwerkhandelaren (een deel van) hun omzet. Met de TSRV en TSVC-19 draagt de overheid bij aan minder kosten voor de vuurwerkbranche. Of er een causaal verband is tussen de subsidieregelingen en de overkoepelende beleidsdoelstelling is niet vast te stellen. Hoofdstuk 4 bevat een nadere analyse van de effecten van de TSRV.

Informatie- en kennisontwikkeling

Het beoogde effect van de onderzoeken naar letsel, vuurwerkaankoop- en gebruik en de testresultaten van vuurwerk van de ILT moeten leiden tot meer inzicht in letsel, gebruik en milieueffecten van vuurwerk. Onderstaande tabel bevat de score per ingezette beleidsmaatregel voor de categorie informatie- en kennisontwikkeling.

[27] Hoewel buitend de scope van dit onderzoek: tijdens de jaarwisseling 2020 – 2021 is er weer een stijging zichtbaar in het aantal letselgevallen in het tweede jaar dat het tijdelijk verbod van kracht was. Het aantal letselgevallen is nog altijd lager dan in de jaren dat er geen tijdelijk verbod van kracht was.

Tabel 5. Beoordeling categorie informatie- en kennisontwikkeling

Maatregel	Score	Uitleg score doeltreffendheid
Onderzoeken naar letsel, aankoop, gebruik en milieu-effecten	3	Effecten worden gerealiseerd. Causaal verband tussen gerealiseerde effecten en doelstelling van een veilige jaarwisseling is echter niet vast te stellen. De uitgevoerde onderzoeken bieden wel een belangrijke onderbouwing van het beleid en zijn daarmee van grote waarde.
Testresultaten	4	Beleidstheorie is logisch: testresultaten dragen bij aan meer inzicht waardoor de productveiligheid verbeterd kan worden.

De onderzoeken die in de periode 2015 – 2021 zijn uitgevoerd dragen bij aan dit inzicht. De onderzoeken van VeiligheidNL geven inzicht in het aantal letselgevallen, welk type vuurwerk vooral wordt gebruikt en welk type vuurwerk het meeste aantal letselgevallen veroorzaakt. Exacte oorzaken van letsel zijn overigens wel vaak lastig te achterhalen omdat letsel in veel gevallen ook een combinatie van factoren is (bijvoorbeeld alcohol-, drugsgebruik of onveilig gebruik). Het onderzoek van het RIVM naar milieueffecten van vuurwerk heeft inzicht gegeven in de mate van fijnstof dat vrijkomt tijdens de jaarwisseling en het effect daarvan op de gezondheid van mensen en de leefomgeving.

De testresultaten van de ILT worden als betrouwbaar gezien en geven daarmee een goed inzicht in de productveiligheid van verschillende typen consumentenvuurwerk. De testresultaten vormen daarbij een belangrijke bouwsteen voor het verbeteren van de productveiligheid. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er maar een klein percentage wordt getest.

Voorlichting

Het beoogde effect van voorlichting is het realiseren van bewustwording over de gevaren en risico's van vuurwerk en het mogelijk maken van lokaal maatwerk. Onderstaande tabel bevat de score per ingezette beleidsmaatregel voor de categorie voorlichting.

Tabel 6. Beoordeling categorie voorlichting

Maatregel	Score	Uitleg score doeltreffendheid
Publiekscampagne	4	Beleidstheorie is logisch. De Knalplanga campagne had een groot bereikt. Uit een uitgevoerde effectmeting blijkt dat na de campagne met Joel Beukers het gebruik van de vuurwerkbril is toegenomen.
Lespakket	3	Beleidstheorie is logisch. Lespakket wordt goed beoordeeld, maar direct effect is (nog) niet aantoonbaar.
Lokale vuurwerkverboden en vuurwerkvrije zones	3	Direct effect van lokale vuurwerkverboden nog niet meetbaar doordat er afgelopen twee jaarwisseling een tijdelijk verbod op oudejaarsvuurwerk van kracht was. Potentieel neveneffect kan zijn dat mensen uitwijken naar andere gemeenten. Invloed van het ministerie van IenW op dit effect is overigens minimaal vanwege geringe inzet en verantwoordelijkheid.

Naar aanleiding van de Knalplanga-campagne is op te merken dat uit onderzoek bleek dat 64% van de doelgroep de videoclip herkende en 66% over de videoclip sprak. Of dit

ook daadwerkelijk tot een toename van het gebruik van de vuurwerkbril heeft geleid is moeilijk te meten, maar de campagne had wel een groot bereik.

Over het lespakket 4Vuurwerkveilig is op te merken dat het bereik van het lespakket en effecten daarvan op gedrag moeilijk te meten zijn. Er zijn meerdere factoren van invloed. Het bereik van het lespakket fluctueerde de afgelopen jaren onder invloed van de corona-maatregelen.

Op dit moment is er een aantal gemeenten dat gebruik maakt van de bevoegdheid om een lokaal vuurwerkverbod in te stellen. Er is wel een toename zichtbaar van het aantal gemeenten dat een lokaal vuurwerkverbod overweegt. Ook op lokaal niveau is de overweging voor een totaalverbod onderhevig aan stevige politieke en maatschappelijke discussies. Het effect van een toename in het lokaal maatwerk is niet te herleiden tot de inzet van het ministerie van IenW omdat het ministerie, afgezien van het informeren via een brief, hier niet actief op inzet.

Internationale inzet

Het beoogde effect van de internationale inzet is het realiseren van uniformiteit binnen de Benelux en Europese Unie. Onderstaande tabel bevat de score per ingezette beleidsmaatregel voor de categorie internationale inzet.

Tabel 7. Beoordeling categorie internationale inzet

Maatregel	**Score**	**Uitleg score doeltreffendheid**
Normcommissie	3	Beleidstheorie is logisch: gelijke normen op EU-niveau dragen in potentie in belangrijke mate bij aan uniformering en daarmee een veilige jaarwisseling. Er is echter nog geen direct effect zichtbaar vanwege de lange doorlooptijd van EU-besluitvorming.
Pyropas	3	Pyropas is nog niet ingevoerd waardoor effecten nog niet zichtbaar zijn.

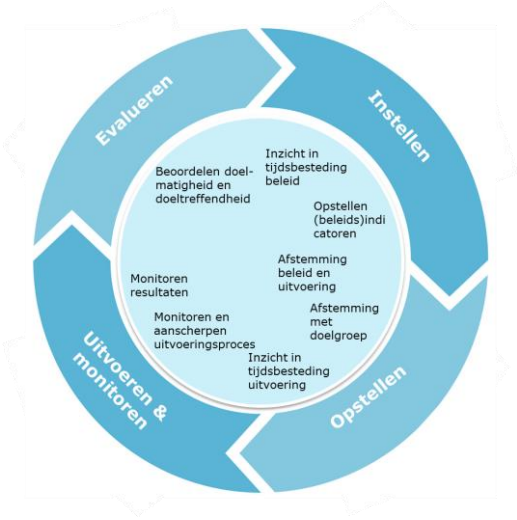
De Europese CE-markeringen leiden er niet per definitie toe dat er alleen veilig vuurwerk op de Nederlandse markt terecht komt. ILT test vuurwerk op basis van een risicogerichte aanpak. Hierbij wordt 3 à 4% van het geïmporteerde vuurwerk getest. Het afkeurpercentage van het door ILT geteste consumentenvuurwerk ligt in de periode 2015 – 2021 tussen de 19 en 27% voor categorie F2-vuurwerk. In de categorie F1-vuurwerk moest ongeveer twee derde vernietigd worden. De Nederlandse overheid heeft dit punt aangekaart bij de Europese Commissie door middel van signaalrapportages door de ILT. De Nederlandse inzet inzake de Pyrorichtlijn is gericht op het belang van conformiteit van vuurwerk. Op dit moment is er nog geen direct effect van deze inspanning.

Ten aanzien van de pyropas kan geconcludeerd worden dat dit een belangrijk instrument kan zijn om te zorgen voor meer uniformiteit binnen de Benelux en Europese Unie. De invoering heeft echter nog niet plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het voor het gebruik van consumentenvuurwerk minder relevant omdat deze pas van toepassing is voor professionele gebruikers en dus vooral bijdraagt aan de opsporing van vuurwerk dat illegaal op de markt terecht komt.

3.7 Doelmatigheid beleidsmaatregelen

Om inzicht te geven in de doelmatigheid van het beleid is het in de eerste plaats van belang dat het beleid op z'n minst potentieel doeltreffend is. Doelmatigheid is altijd een relatieve norm: het beleid is doelmatig in vergelijking met een alternatief of een hypothetische situatie. In figuur 11 zijn de belangrijkste elementen voor het bepalen van doelmatigheid per fase in de beleidscyclus weergegeven. Tijdens de evaluatie is per element nagegaan of en in hoeverre dergelijke informatie beschikbaar is en wat de kwaliteit van de informatie is.

Figuur 11. Elementen voor bepalen doelmatigheid



Input

Input komt in de vorm van menskracht, organisatie en financiële middelen. Dit geldt zowel voor de beleidsmaker (ministerie van IenW) als de doelgroep (belanghebbenden).

De input bestond enerzijds uit subsidies die zijn verstrekt aan vuurwerkimporteurs en vuurwerkhandelaren (TSRV en TSVC-19) en de subsidie aan BPN voor afvoeren en vernietigen van Romeinse kaarsen. Dit gaat in totaal om een bedrag van circa € 31,6 miljoen. Daarnaast is er jaarlijks budget van € 500.000 gereserveerd in de begroting van het ministerie van IenW voor het beleidsonderwerp consumentenvuurwerk. Deze middelen zijn voornamelijk bedoeld voor informatie- en kennisontwikkeling en voorlichting. Dit betekent in de gehele onderzoeksperiode een totaalbudget van € 3,5 miljoen.

Vanuit het ministerie van IenW werken beleidsambtenaren aan het beleid consumentenvuurwerk en de uitvoering hiervan. Uit brononderzoek en gesprekken met het ministerie blijkt dat er geen betrouwbare informatie beschikbaar is over de feitelijke jaarlijkse uitvoeringskosten gericht op het uitvoeren van het totaal aan beleidsmaatregelen in de periode 2015 – 2021.

Bij input gaat het, naast de uitvoeringskosten van het ministerie, ook om de uitvoeringskosten (of administratieve lasten/tijdsinvestering) van bijvoorbeeld aanvragers van de verschillende subsidieregelingen en de inzet van capaciteit voor het uitvoeren van diverse onderzoeken.

Doelmatigheid: Verhouding input en outcome

Om een beoordeling te geven van de doelmatigheid van het beleid is het jaarlijkse reguliere budget van het ministerie van IenW afgezet tegen de beoogde effecten. Dit gaat dus om het budget voor informatie- en kennisontwikkeling en voorlichting. Het beoogde effect van informatie- en kennisontwikkeling is inzicht in letsel, gebruik en milieueffecten. Deze beoogde effecten zijn gerealiseerd. Het beoogde effect van voorlichting, namelijk bewustwording en veilig gedrag zijn deels behaald: na de publiekscampagne van Joel Beukers is het gebruik van de vuurwerkbril toegenomen. Een toename in de bewustwording is niet meetbaar. Daarentegen stijgt het totaal aantal letselgevallen gedurende de onderzoeksperiode wel waarmee beoogde effecten deels worden gerealiseerd.

Het reguliere budget voor het beleid consumentenvuurwerk is gedurende de jaren gelijk gebleven. Verondersteld kan worden dat met minder middelen er geen sprake zou zijn van een groter gerealiseerd effect (dus minder letsel- en overlastgevallen). Dit geeft een voorzichtige indicatie voor doelmatigheid van de inzet van middelen.

3.8 Externe factoren

Externe factoren beïnvloeden de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Voor het beleid consumentenvuurwerk gaat dit om de volgende factoren:

- *Coronacrisis.* In de aanloop naar de jaarwisseling van 2020 – 2021 bevond Nederland zich midden in de wereldwijde coronapandemie. Als gevolg van de coronacrisis heeft de Nederlandse overheid in 2020 verschillende maatregelen opgelegd voor de samenleving. Tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 bevond Nederland zich midden in de lockdown. De regel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand was van kracht, mensen mochten thuis maximaal twee bezoekers ontvangen en er gold een verbod op groepsvorming in de openbare ruimte. Deze maatregelen hebben mogelijk een impact hebben gehad op het aantal letselgevallen en het gebruik van vuurwerk. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat de onrustige jaarwisseling van 2020 – 2021 het gevolg is van een gevoel van ongenoegen en frustratie in de samenleving.
- *Illegaal vuurwerk.* Zonder de beschikbaarheid van illegaal vuurwerk zou de veronderstelling zijn dat bij een structureel verbod op oudejaarsvuurwerk er geen sprake meer zou zijn van letsel- en overlastgevallen. Vuurwerk dat niet wordt bestempeld als consumentenvuurwerk, maar wel in handen belandt van consumenten veroorzaakt tevens letsel en overlast. Dit type illegaal vuurwerk is daarmee een belangrijke externe factor die van invloed is op het beleid consumentenvuurwerk.
- *Weersomstandigheden.* Het weer tijdens de jaarwisseling is van invloed op de hoeveelheid vuurwerk die wordt afgestoken en daarmee ook op het aantal letsel- en overlastgevallen. Wanneer er sprake is van een jaarwisseling met zachte temperaturen en helder weer, zijn meer mensen op straat en steken meer mensen vuurwerk af dan wanneer er sprake is van een jaarwisseling met veel regen en koude temperaturen. Een stevige wind kan overigens ook van invloed zijn op het aantal ongevallen. Dit gold met name voor het afsteken van vuurpijlen, dat inmiddels al verboden is.
- *Aantal letselgevallen.* In het aantal letselgevallen is de afgelopen jaren (met uitzondering van de twee jaren dat een tijdelijk verbod op oudejaarsvuurwerk van kracht was) een stijging zichtbaar in het aantal gevallen dat bij de HAP terecht komt. Dit kan deels verklaard worden doordat het beleid er de afgelopen jaren steeds meer op gericht is om mensen in eerste instantie op de HAP te behandelen in plaats van de SEH. De afname van het aantal letselgevallen op de SEH daalt wel minder snel dan de toename van het aantal letselgevallen op de HAP.

3.9 Conclusies en aanbevelingen

Met de evaluatie naar het beleid consumentenvuurwerk wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de ingezette beleidsmaatregelen in de periode 2015 – 2021 doeltreffend en doelmatig zijn geweest en hebben bijgedragen aan het realiseren van een veilige jaarwisseling. Deze paragraaf bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1. Ondanks grote verdeeldheid over inhoudelijke aspecten van het beleid consumentenvuurwerk, wordt de doelstelling van een veilige jaarwisseling door alle belanghebbenden onderschreven.

In het maatschappelijk en politieke debat over het consumentenvuurwerk lopen de gemoederen tussen voorstanders en tegenstanders van de vuurwerktraditie soms hoog op. Hiermee lijken standpunten onverenigbaar.

Wanneer het gaat over de gezamenlijke opgave staan alle belanghebbenden achter de doelstelling die het ministerie van IenW nastreeft. Ook voorstanders van de vuurwerktraditie willen een zo veilig mogelijke jaarwisseling met minder letsel en overlast. Regelgeving is een belangrijk instrument voor het bereiken van deze doelstelling. Voor met name de vuurwerkbranche is niet altijd helder waarom bepaalde artikelen worden verboden. Zo was voor de vuurwerkbranche onduidelijk waarom er een verbod op knalvuurwerk kwam. Bij dit verbod speelde vooral het overlastaspect en niet zozeer het aantal letselgevallen. De OVV adviseerde eerder al knalvuurwerk te verbieden.

Een ander deel van belanghebbenden mist het hebben van concrete streefwaarden zoals 0 letselgevallen per jaar, terwijl een ander deel dit als niet haalbaar acht. Dit heeft met name te maken met het feit dat een deel van het letsel door consumentenvuurwerk komt en een deel door illegaal vuurwerk en door onzorgvuldig handelen. Er is grote verdeeldheid onder belanghebbenden over welke maatregelen bijdragen aan een veilige jaarwisseling. Hierbij gaat het met name over voorstanders versus tegenstanders van een structureel verbod op oudejaarsvuurwerk.

Aanbeveling 1. Ontwikkel samen stakeholders een strategische routekaart voor de komende 5 – 10 jaar.

Er is bij vuurwerkhandelaren en bedrijven behoefte aan duidelijkheid en rust rondom het vuurwerkdossier. Het beleid consumentenvuurwerk is sterk politiek gestuurd waardoor het lastig is een langetermijnstrategie op te stellen. Om te komen tot een langetermijnvisie is het behulpzaam een strategische routekaart (5 – 10 jaar) te ontwikkelen. Onderdelen van een strategische routekaart zouden kunnen zijn: voorziene aanpassingen in wet- en regelgeving, het toewerken naar gerichte veiligheidsmaatregelen voor producten die veel letsel of overlast veroorzaken of bijvoorbeeld het organiseren van maatschappelijke discussies door middel van burgerpanels. Dergelijke acties, gekoppeld aan een concreet tijdpad, kan het ministerie van IenW benutten om de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van het beleid en keuzes die zijn gemaakt. Het stelt daarnaast ondernemers in staat zich tijdig voor te bereiden en zich aan te passen aan nieuwe wet- en regelgeving en denkkracht te ontsluiten.

Het verdient de aanbeveling om een dergelijke strategische routekaart in samenspraak met de meest direct betrokken partijen te ontwikkelen en zo samen stappen te zetten richting een stabiel(er) beleid. Om tot een goede balans in belangen te komen, kan het ministerie van IenW een aantal sessies organiseren met zowel de vuurwerkbranche, natuurorganisaties, medici en andere overheden met als doel gerichte stappen te zetten tot een stabiel(er) beleid vanuit de gezamenlijke doelstelling van het realiseren van een veilige jaarwisseling.

2. Het is niet mogelijk een concluderende uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totaal aan beleidsmaatregelen, wel kan een beoordeling worden gegeven over afzonderlijke beleidsmaatregelen.

Uit de cijfers van VeiligheidNL blijkt het aantal mensen dat wordt behandeld verschuift van de SEH naar de HAP. Hiermee lijkt de ernst van het letsel af te nemen. Door verschillende factoren is hier echter geen stellige uitspraak over te doen (vanwege bijvoorbeeld

de negatieve prikkel van het eigen risico). Het totaal aan letselgevallen stijgt gedurende de jaren. In het aantal letselgevallen is terug te zien dat het totaalverbod op oudejaarsvuurwerk tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 een significant effect had in het aantal letselgevallen. Het is onduidelijk of deze daling volledig toe te schrijven is aan het vuurwerkbeleid of dat andere geldende coronamaatregelen ook daaraan hebben bijgedragen.

De gereconstrueerde beleidstheorie bevat logische aannames en veronderstellingen gericht op het realiseren van een veilige jaarwisseling. Uit de evaluatie blijkt dat er gedurende de periode 2015 – 2021 een aantal beleidsmaatregelen zijn ingezet waarvan een direct effect zichtbaar is. Dit geldt voor de verplichte levering vuurwerkbril en aansteeklont en het verbod op babypijltjes.

Er zijn daarnaast verschillende maatregelen waarvan het effect nog niet meetbaar is, namelijk de verboden op categorie F3-vuurwerk, vuurpijlen, knalvuurwerk en enkelschotsbuizen. Reden hiervoor is dat deze verboden in werking zijn getreden tijdens de jaarwisseling van 2020 – 2021 toen er een tijdelijk totaalverbod op oudejaarsvuurwerk van kracht was. De effecten van deze maatregelen zullen pas zichtbaar zijn tijdens de volgende jaarwisseling waarbij, naar verwachting, het afsteken van vuurwerk weer is toegestaan.

Er is daarnaast een aantal beleidsmaatregelen ingezet met een potentieel indirect effect. Dit zijn a) onderzoeken, b) voorlichting en c) internationale inzet. Deze categorieën zijn moeilijk meetbaar, maar dragen in potentie bij aan het realiseren van een veilige jaarwisseling.

Een onderbouwde conclusie over doelmatigheid van het totale beleid is gezien de doeltreffendheid van de diverse beleidsmaatregelen niet te geven. Wel kan worden opgemerkt dat het totaal budget dat het ministerie van IenW beschikbaar heeft voor informatie- en kennisontwikkeling (onderzoeken) en voorlichting (o.a. publiekscampagnes, lespakket) gedurende de jaren gelijk is gebleven en de beoogde effecten van deze beleidsinstrumenten zijn behaald. Daarmee kan verondersteld worden dat door de inzet van minder middelen er geen sprake zou zijn van minder aantal letsel- en overlastgevallen. Dit geeft een voorzichtige indicatie van doelmatigheid.

Aanbeveling 2. Meet de effecten van het verbod op het knalvuurwerk, de vuurpijlen, enkelschotsbuizen en categorie F3-vuurwerk tijdens de volgende jaarwisseling.

Om te beoordelen in hoeverre de verboden op het knalvuurwerk, vuurwerkpijlen, enkelschotsbuizen en het categorie F3-vuurwerk doeltreffend is, is het van belang om tijdens de volgende jaarwisseling te meten wat het effect hiervan is geweest op het aantal letselgevallen. Het meten van deze effecten is een belangrijke voorwaarde om vervolgkeuzes te kunnen maken over het beleid consumentenvuurwerk.

Om de relatie tussen de prestaties en effecten zichtbaar te maken en gericht te kunnen sturen op het realiseren van beleidsdoelen zijn goede indicatoren van belang. Dit geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor belanghebbenden: indicatoren helpen om resultaten transparant te maken. Het ministerie van IenW monitort door middel van het aantal letselgevallen of beoogde effecten worden behaald. Gegevens hierover worden goed bijgehouden en zijn voor iedereen openbaar.

3. De maatschappelijke problematiek rondom vuurwerk is breder dan consumentenvuurwerk.

Het beleid omtrent vuurwerk valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries: het ministerie van IenW gaat over de regelgeving en het ministerie van JenV over

illegaal vuurwerk en openbare orde en handhaving. De ministeries hebben een intensieve samenwerking op het dossier en bereiden besluiten gezamenlijk voor.

Een heldere knip tussen consumentenvuurwerk en vuurwerk dat niet als consumentenvuurwerk wordt aangemerkt is in de praktijk echter lastig te maken. Dit geldt voor zowel de oorzaken van letsel als de mate van overlast die wordt ervaren. Een deel van het letsel wordt namelijk veroorzaak door illegaal vuurwerk. Overlast kan zowel ervaren worden door oudejaarsvuurwerk dat binnen de toegestane afsteektijden wordt afgestoken als door vuurwerk dat buiten deze tijden wordt afgestoken (vuurwerk dat toegestaan is voor consumenten of illegaal). Vuurwerk wordt daarnaast door sommige groepen vooral gebruikt als onrustmiddel waardoor veel overlast wordt ervaren. Dit wangedrag kan verschillende (sociale) oorzaken hebben. De problematiek die in de samenleving wordt ervaren met vuurwerk is per definitie integraal: mensen die overlast ervaren maken daarbij geen onderscheid tussen legaal en illegaal vuurwerk.

Aanbeveling 3. Zet de beleidsinstrumenten voorlichting en internationale inzet doelgericht in.

Hoewel de effecten van de inzet van de beleidsinstrumenten voorlichting en internationale inzet (nog) niet direct meetbaar zijn, kunnen beide instrumenten een belangrijke rol spelen bij het realiseren van een veilige jaarwisseling.

- *Voorlichting.* Om mensen te waarschuwen over de gevaren en risico's van vuurwerk is het van belang om de risicoperceptie te verhogen. Ervaringen helpen daarbij. Er wordt nu bijvoorbeeld gewerkt met VR-brillen in klassen om te ervaren wat groepsdruk met kinderen doet. Dit heeft meer effect dan informatie klassikaal overbrengen. Voorlichting vraagt daarnaast om een gerichte aanpak per doelgroep. Dit gaat niet alleen over oudejaarsvuurwerk, maar juist ook over categorie F1-vuurwerk. Het personeel dat dit verkoopt heeft vaak weinig kennis over het gebruik hiervan en mogelijke risico's. Middelbare scholieren staan in mindere mate open voor voorlichting over categorie F1-vuurwerk, terwijl dit wel de primaire doelgroep is omdat dit vuurwerk pas vanaf 12 jaar mag worden afgestoken. Het is van belang deze doelgroep op een andere manier te benaderen. Het ministerie van IenW doet dit de afgelopen jaren steeds meer door de inzet van influencers en social media. Ook ouders spelen een belangrijke rol in het gebruik van vuurwerk onder kinderen. Een frequentere inzet van de beleidsmaatregel publiekscampagnes kan bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn van de gevaren en risico's van vuurwerk en bijvoorbeeld omstanders ertoe motiveren ook een vuurwerkbril te dragen. Voor de (kleine) groep mensen die vuurwerk vooral gebruiken als onrustmiddel werken repressieve maatregelen beter (verantwoordelijkheid ministerie van JenV).
- *Internationale inzet.* Niet alleen voor het bewerkstelligen van gelijke normen voor consumentenvuurwerk is de internationale inzet van belang, maar juist ook voor de aanpak van illegaal vuurwerk. Met name in de grensregio's is de toestroom van illegaal vuurwerk hoog. Het is zeer de vraag of mensen zich volledig bewust zijn van illegale producten die zij kopen. Hoewel de aanpak van illegaal vuurwerk formeel onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV valt, kunnen beide ministeries wel gezamenlijk optrekken met de grensregio's waarbij mensen worden geïnformeerd over welke producten legaal en illegaal zijn in Nederland.

4. Het maatschappelijke en politieke debat omtrent vuurwerk leidt tot onrust in de uitvoering.

De samenwerking tussen het ministerie van IenW en de vuurwerkbranche wordt door beide partijen als constructief ervaren. De vuurwerkbranche ziet een belangrijke rol voor

zichzelf om bij te dragen aan de doelstelling van een veilige jaarwisseling door de productveiligheid te verbeteren. In aanloop naar de verboden en bij de totstandkoming van subsidieregeling wordt de vuurwerkbranche geconsulteerd en vindt intensief overleg plaats. Besluiten zijn vanwege de politieke en maatschappelijke dynamiek vaak ad hoc en worden veelal vlak voor de jaarwisseling genomen. Dit leidt tot onrust en frustratie bij de vuurwerkbranche. Vuurwerkhandelaren kopen namelijk meer dan een jaar van tevoren hun vuurwerk in en bereiden zich uitvoerig voor op de verkoop voorafgaand aan de jaarwisseling. Veelal gaat het om handelaren met een grote passie voor vuurwerk waarbij de verkoop van vuurwerk al jaren onderdeel is van hun bedrijfsvoering. De uitbetaling van subsidies heeft in bijvoorbeeld het geval van beide onderdelen van de TSVC-19 lang op zich laten wachten waardoor zij weinig wederkerigheid in de samenwerking met de overheid ervaren.

Ook op lokaal niveau leidt de discussie over vuurwerk tot onrust. In sommige gemeenten is met name de overlast tijdens de jaarwisseling groot, waardoor steeds meer colleges en gemeenteraden een totaalverbod op de verkoop en het afsteken van oudejaarsvuurwerk overwegen.

Aanbeveling 4. Versterk de uitvoering door prestatieafspraken over de productveiligheid van consumentenvuurwerk en door middel van het delen van best practices.

Het hoge afkeurpercentage van de ILT wijst op een tekortschietende technische kwaliteit (met name instabiliteit en productfalen) van consumentenvuurwerk. De CE-markering biedt hiervoor onvoldoende waarborg. Het verbeteren van de productveiligheid is van groot belang om het aantal letselgevallen terug te dringen. Hoewel de vuurwerkbranche zelf verantwoordelijk is voor de productveiligheid en stappen moet zetten om het afkeurpercentage omlaag te krijgen, kan het ministerie van IenW een aanjagende rol spelen in de noodzakelijke verbetering. Een mogelijkheid hiervoor is het maken van prestatieafspraken met de vuurwerkbranche. Onderdeel van deze prestatieafspraken kunnen onder andere de verbetervoorstellen van de vuurwerkbranche zelf zijn. Om te borgen dat gezamenlijke afspraken worden nageleefd, kan het ministerie van IenW een escalatiemechanisme inrichten.

In het geval van lokale vuurwerkverboden helpt het voor gemeenten om een alternatief aan te bieden zoals een professionele vuurwerkshow of bijvoorbeeld een lasershow. Welke mogelijkheid geschikt is hangt af van bijvoorbeeld de beschikbaarheid van (grote) pleinen. Om gemeenten te ondersteunen bij het kiezen van geschikte alternatieven, kan het ministerie van IenW samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking ontwerpen. De verwachting is dat na de jaarwisseling van 2022 – 2023 er verschillende gemeenten zijn die ervaring hebben opgedaan met alternatieven. Deze ervaringen kunnen dienen als best practices voor andere gemeenten die een vuurwerkverbod overwegen.

4 Tijdelijke subsidieregeling restant-voorraden vuurwerk

4.1 Aanleiding TSRV

De jaarwisseling 2019 – 2020 verliep onrustig. Ten opzichte van de twee voorgaande jaarwisselingen was sprake van veel letsel en overlast en veel van deze gevallen werden veroorzaakt door knalvuurwerk en vuurpijlen.[28] Nadat het kabinet al eerder had aangekondigd om vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021 categorie F3-vuurwerk (12 juli 2019) en enkelschotsbuizen (18 december 2019) te verbieden, besloot het kabinet op 31 januari 2020 al het knalvuurwerk en vuurpijlen te verbieden. Ook dit verbod gold vanaf de jaarwisseling 2020 – 2021.[29]

Veel vuurwerkbedrijven en detailhandelaren hadden echter al dit type vuurwerk ingekocht en opgeslagen. Het verbod op knalvuurwerk en vuurpijlen had tot gevolg dat verkopers dit type vuurwerk niet meer op de markt konden brengen voor de verkoop. Vuurwerkrestanten konden ofwel in het buitenland worden verkocht of vernietigd. Dit betekende echter extra kosten voor vuurwerkverkopers.

De motie Yeşilgöz-Zegerius en Ziengs roept het kabinet daarom op om in gesprek te gaan met vuurwerkondernemers over de restantvoorraden van dit type vuurwerk en hoe hen te helpen met het verwerken en opruimen van deze restantvoorraden. Deze motie heeft geresulteerd in de Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk (TSRV). De TSRV gold van 1 oktober 2020 tot 1 januari 2021.

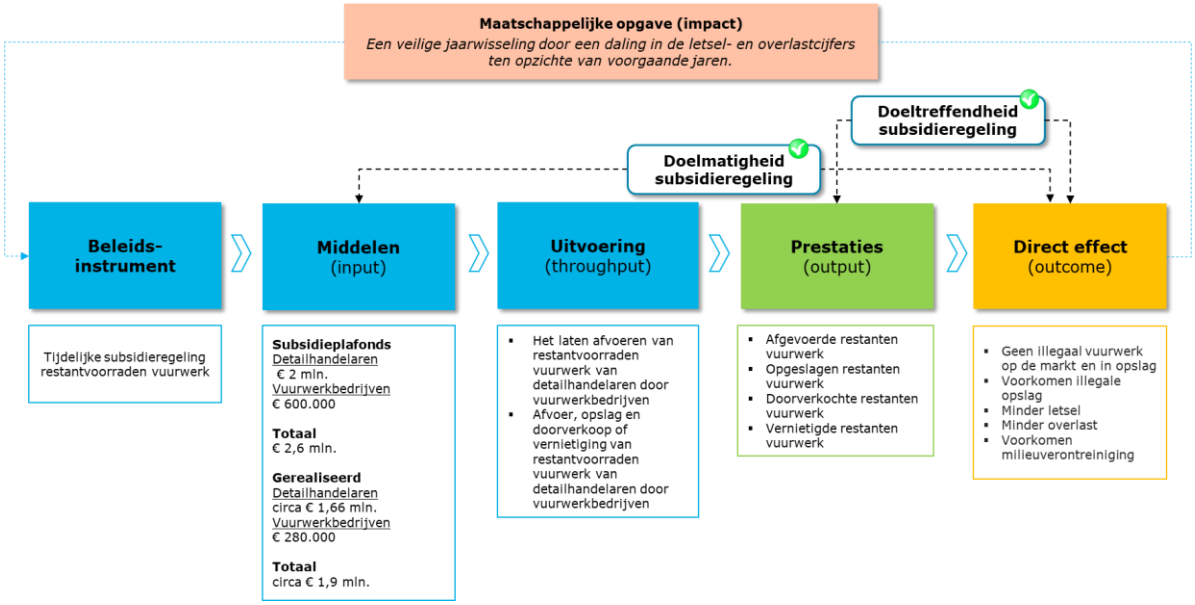
4.2 Beleidstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de TSRV opgenomen. Dit vormt de basis voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

[28] VeiligheidNL, Ongevallen met vuurwerk: Jaarwisseling 2019-2020, Rapport 841 (2020) en IKN-IKKL, DLIO, Landelijke Eenheid & Team Nationale Briefing, Jaarwisseling 2019-2020: Landelijk beeld, 7 januari 2020. Zie ook: Ministerie van IenW, De weg naar de Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[29] Ministerie van IenW (2020). Naar een veilige jaarwisseling.

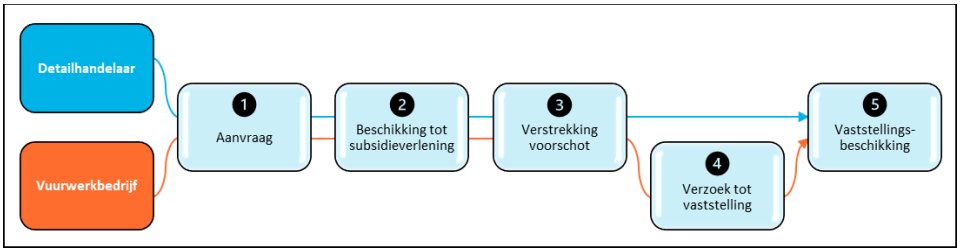
Figuur 12. Beleidstheorie TSRV



4.3 Subsidieproces

De uitvoeringswijze van de subsidieregeling is kort toegelicht in de onderstaande figuur en vervolgens nader omschreven.

Figuur 13. Proces subsidieaanvraag en -vaststelling



1. Aanvraag

Detailhandelaren konden subsidie aanvragen van 1 t/m 30 oktober 2020. Detailhandelaren konden de aanvraag voor of na de afvoer van restantvoorraden indienen. Een aanvraag werd middels een daartoe vastgesteld formulier ingediend via de website van RVO. Bij de aanvraag verstrekten detailhandelaren de volgende gegevens:

- Naam, vestigingsadres en adres van de opslaglocatie van de aanvrager
- Inschrijvingsnummer van de aanvrager bij de Kamer van Koophandel
- Aantallen artikelen per categorie van de restantvoorraad vuurwerk
- Inkoopwaarde van de opgegeven restantvoorraad vuurwerk

- Getekende de minimisverklaring[30]
- Getekende verklaring dat de restantvoorraad vuurwerk sinds 1 februari 2020 in de eigen opslaglocatie lag opgeslagen, dat de opgegeven omvang en inkoopwaarde ervan juist was en dat deze vóór 1 december 2020 door een bij naam te noemen vuurwerkbedrijf was of zou worden afgevoerd
- Getekende verklaring voor akkoord dat de administratie tot 1 december 2025 zou worden bewaard en zou worden meegewerkt aan een eventuele controle
- Getekende verklaring voor akkoord dat bij het opgegeven vuurwerkbedrijf kon worden nagevraagd of de subsidiabele activiteit was uitgevoerd

Ook voor vuurwerkbedrijven was het mogelijk om van 1 t/m 30 oktober 2020 subsidie aan te vragen. Evenals de detailhandelaren konden zij de aanvraag indienen voor of na het ophalen van de restantvoorraden. Een aanvraag werd middels een daartoe vastgesteld formulier ingediend via de website van RVO. Bij de aanvraag verstrekten vuurwerkbedrijven de volgende gegevens:

- Naam en vestigingsadres van de aanvrager
- Inschrijvingsnummer van de aanvrager bij de Kamer van Koophandel
- Lijst van detailhandelaren met bijbehorende opslaglocaties met de omvang van de afgevoerde of af te voeren restantvoorraden vuurwerk
- Getekende de minimisverklaring

2. Beschikking tot subsidieverlening

RVO beoordeelde de aanvraag en stuurde vervolgens de beschikking tot subsidieverlening naar de aanvrager. In de beschikking aan detailhandelaren stond dat de activiteiten uiterlijk moesten zijn verricht op 30 november 2020 en op welke datum de subsidie uiterlijk ambtshalve zou worden vastgesteld.

3. Verstrekking voorschot

Aan de detailhandelaren en vuurwerkbedrijven is met de beschikking tot subsidieverlening ook een voorschot verleend. Het voorschot bedroeg 100% van het subsidiebedrag.

4. Verzoek tot vaststelling

Detailhandelaren hoefden geen verzoek tot subsidievaststelling te doen. Vuurwerkbedrijven waren hier wel toe verplicht. De reden hiervoor was het verschil in hoogte tussen de subsidiebedragen voor detailhandelaren en vuurwerkbedrijven. Vuurwerkbedrijven moesten het verzoek uiterlijk op 20 december 2020 indienen middels een daartoe beschikbaar gesteld formulier. Hierbij moesten zij afschriften overleggen van de gespecificeerde facturen voor het bij detailhandelaren afvoeren van restantvoorraden vuurwerk.

5. Vaststellingsbeschikking

De subsidies voor detailhandelaren zijn ambtshalve vastgesteld. Wanneer sprake was van het niet (geheel) uitvoeren van de activiteiten zoals aangevraagd, moesten de detailhandelaren dit tijdig melden. Zonder tijdige melding liepen zij het risico op een bestuurlijke boete.

[30] In een de minimisverklaring laat een onderneming zien welke de minimissteun in de twee voorafgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar is ontvangen. Op basis van deze verklaring kan worden beoordeeld of de onderneming nog de minimissteun mag ontvangen.

De subsidies voor vuurwerkbedrijven zijn vastgesteld op basis van het verzoek tot vaststelling. Wanneer vuurwerkbedrijven dit verzoek niet tijdig hadden ingediend, liepen zij het risico dat de subsidie ambtshalve op € 0 zou worden vastgesteld en het voorschot zou worden teruggevorderd.

4.4 Praktijkervaringen

Het subsidieproces verliep over het algemeen soepel. De winkeliersbranche geeft aan tevreden te zijn met het verloop van de regeling.[31] Voor de meeste detailhandelaren was duidelijk waarvoor subsidie kon worden aangevraagd en zij hebben de subsidieregeling ervaren als toegankelijk. Zij vonden de aanvraagprocedure vlot en de communicatie met RVO goed. Ook de aanvraagmodule via de website van RVO was voor de meeste detailhandelaren werkbaar. Wel zijn enkele aandachtspunten benoemd:

- Het meest voorkomende aandachtspunt was het verplichte gebruik van eHerkenning. Sommige detailhandelaren hadden moeite met het aanvragen van dit inlogmiddel en hebben de nodige tijd moeten besteden om uit te zoeken welke actie zij precies moesten ondernemen om een passend inlogmiddel te bemachtigen. Daarnaast zagen zij eHerkenning als een lastenverzwaring en vertragende factor.
- Ongeveer een kwart van de detailhandelaren heeft het invullen van de rekentool voor het opgeven van de inkoopwaarde als tijdrovend ervaren. Zij begrepen niet waarom zij gegevens moesten invullen over bijvoorbeeld gewichten en klasse-indelingen. Ook zagen de detailhandelaren geen toegevoegde waarde in het opgeven van inkoopprijzen per artikel, vooral omdat het uiteindelijk ging om het totaalbedrag onderaan de streep. De rekentool kwam bovendien pas beschikbaar toen sommige vuurwerkbedrijven al een eigen format aan de detailhandelaren hadden aangeboden.

4.5 Doeltreffendheid

We geven inzicht in de doeltreffendheid van de subsidieregeling op basis van gesprekken met vuurwerkbedrijven, detailhandelaren en het ministerie van IenW.

Met behulp van de subsidieregeling zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Het als detailhandelaar laten afvoeren van restantvoorraden vuurwerk en lanceerstandaards door vuurwerkbedrijven. Bij de restantvoorraden vuurwerk ging het om knalvuurwerk en vuurpijlen, inclusief knalstrengen en enkelschotsbuizen. In totaal zijn 715 aanvragen ingediend door detailhandelaren.
- Het als vuurwerkbedrijf afvoeren, opslaan en doorverkopen of vernietigen van restantvoorraden vuurwerk van detailhandelaren. Acht vuurwerkbedrijven hebben subsidie ontvangen voor het ophalen van restantvoorraden bij in totaal 957 opslaglocaties van detailhandelaren.

De activiteiten hebben geresulteerd in de volgende prestaties:

- Door vuurwerkbedrijven afgevoerde restantvoorraden vuurwerk. In totaal zijn 15.954 dozen en 189.991 losse stuks restantvoorraden opgehaald bij detailhandelaren.

[31] Kamerstukken II, 2020/21, 28 684, nr. 654

Tabel 8. Opgehaalde restantvoorraden

Categorie	Aantal dozen	%	Aantal losse stuks	%
Knalvuurwerk	5.501	35%	66.021	35%
Knalstrengen	1.571	10%	31.364	16%
Vuurpijlen	2.937	18%	53.450	28%
Enkelschotsbuizen	5.945	37%	39.156	21%
Totaal	**15.954**	**100%**	**189.991**	**100%**

- Door vuurwerkbedrijven opgeslagen, doorverkochte en vernietigde restantvoorraden vuurwerk. Vooralsnog zijn geen cijfers beschikbaar over de verdeling van de opgehaalde restantvoorraden over opslag, doorverkoop en vernietiging. In ieder geval zijn volgens het ministerie van IenW geen gedoogtoestemmingen aangevraagd om het vuurwerk langer in opslag te houden en ook bij controles door de ILT en omgevingsdiensten is niet geconstateerd dat nog vuurwerk ligt opgeslagen. Daarom wordt verondersteld dat nergens in Nederland meer afgevoerd vuurwerk ligt opgeslagen.

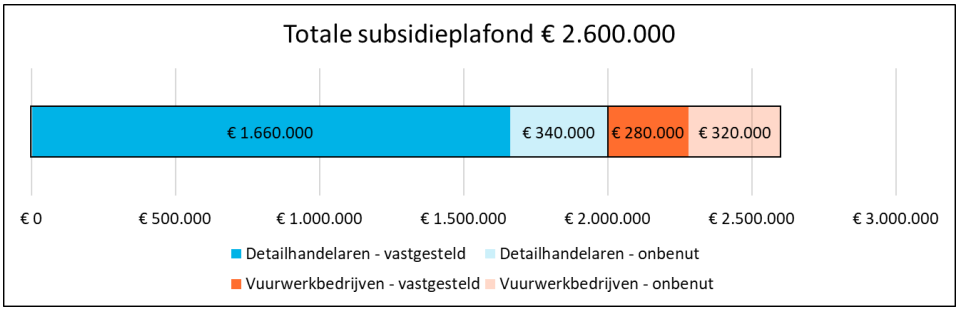
De resultaten hebben geleid tot:

- Het stimuleren van de afvoer van opgeslagen restantvoorraden vuurwerk en lanceerstandaards bij een klein deel van de detailhandelaren. Voor een klein deel van de detailhandelaren was de subsidie doorslaggevend. Dit betekent dat zonder subsidieregeling minder detailhandelaren hun restantvoorraden hadden laten afvoeren door vuurwerkbedrijven. Zonder subsidie hadden zij de restantvoorraden bijvoorbeeld meegegeven aan hun personeel, opgeslagen bij familieleden of zelf afgestoken. De meeste detailhandelaren hadden hun restantvoorraden echter ook zonder subsidie laten afvoeren door vuurwerkbedrijven. Er gold immers een verbod.
- Een gevoel van erkenning als sector door de financiële compensatie. Nog ongeacht de hoogte van de subsidie, heeft het enkele bestaan van een subsidieregeling ervoor gezorgd dat de doelgroep zich tot op zekere hoogte door de overheid begrepen en erkend voelde.

4.6 Doelmatigheid

In totaal heeft het ministerie van IenW op grond van de TSRV circa € 1,94 miljoen subsidie vastgesteld, terwijl een budget van € 2,6 miljoen beschikbaar was. Daarmee is het subsidieplafond niet volledig benut.

Figuur 14. Benutting subsidieplafond per doelgroep



Verder bedroegen de administratieve lasten, oftewel de kosten voor het voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, per aanvraag gemiddeld € 175.[32] In totaal zijn 723 aanvragen ingediend. De totale administratieve lasten als gevolg van de TSRV bedroegen derhalve € 126.525. Dit is circa 7% van het totale vastgestelde subsidiebedrag. Daarnaast bedroegen de uitvoeringskosten, oftewel de kosten voor het behandelen van de aanvragen en het vaststellen van de subsidies, van de TSRV € 355.000.[33]

We geven inzicht in de doelmatigheid van de subsidieregeling op basis van de verzoeken tot vaststelling en gesprekken met detailhandelaren en vuurwerkbedrijven.

4.6.1 Detailhandelaren

Van de 723 aanvragen zijn 715 aanvragen ingediend door detailhandelaren. Uitgaande van een gemiddelde administratieve last van € 175 per aanvraag, bedroegen de totale administratieve lasten van detailhandelaren € 125.125. Dit is circa 8% van het voor detailhandelaren totale vastgestelde bedrag van € 1,66 miljoen.

Aanvragers keken op een verschillende manier aan tegen het belang van de subsidie. Het merendeel van de aanvragers had het vuurwerk ook laten afvoeren tegen een lagere subsidie of zonder subsidie. Er gold immers een verbod. Het verbod was voor deze groep op zichzelf al voldoende om het vuurwerk te laten afvoeren. Dit lijkt erop te duiden dat de subsidie ondoelmatig (want overbodig) is ingezet. Echter, voor een ander (kleiner) deel van de aanvragers was de subsidie doorslaggevend voor het laten afvoeren van het vuurwerk. Zonder subsidie of met een lagere subsidie hadden zij het vuurwerk niet laten afvoeren, maar bijvoorbeeld meegegeven aan het personeel. Met name voor deze groep aanvragers was de subsidie derhalve doelmatig: de subsidie trok hen over de streep. Dit betekent dat de inzet van minder subsidie tot een lager rendement (want minder aanvragers) zou hebben geleid.

De doelmatigheid van de uitvoering van de subsidiabele activiteiten is niet te beoordelen. De hoogte van de subsidie stond namelijk vooraf al vast op basis van de inkoopwaarde van het vuurwerk. De hoogte van de subsidie was dus niet afhankelijk van de wijze waarop detailhandelaren het vuurwerk hebben laten afvoeren. Detailhandelaren hoefden ook geen verzoek tot vaststelling in te dienen.

4.6.2 Vuurwerkbedrijven

Van de 723 aanvragen zijn acht aanvragen ingediend door vuurwerkbedrijven. Uitgaande van een gemiddelde administratieve last van € 175 per aanvraag, bedroegen de totale administratieve lasten van vuurwerkbedrijven € 1.400. Dit is 0,5% van het voor vuurwerkbedrijven totale vastgestelde bedrag van € 280.000.

[32] Toelichting TSRV, Stcrt. 2020 nr. 45843, 7 september 2020

[33] Kamerstukken II, 2020/21, 28 684, nr. 654

De doelmatigheid van de subsidieregeling is niet met zekerheid vast te stellen. Aan de ene kant was de subsidie aan vuurwerkbedrijven onvoldoende om de kosten voor het afvoeren van het vuurwerk volledig te dekken. Dit duidt op doelmatigheid van de subsidie. Aan de andere kant is het niet uitgesloten dat dezelfde hoeveelheid vuurwerk ook was afgevoerd met een lagere subsidie aan vuurwerkbedrijven. Als detailhandelaren dan nog steeds een reële mogelijkheid hadden gehad om de restantvoorraden te laten afvoeren, was waarschijnlijk hetzelfde rendement gerealiseerd met minder subsidie aan vuurwerkbedrijven. Denkbaar is wel dat het aantal vuurwerkbedrijven dat de restantvoorraden had afgevoerd dan lager was geweest.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

Gedurende de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de TSRV zijn verschillende verbetermaatregelen geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan het realiseren van een veilige jaarwisseling. In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies en bijbehorende aanbevelingen weergegeven.

1. Door de TSRV is minder vuurwerk op de markt gekomen dat per 1 december 2020 was verboden.

Met betrekking tot het doel om geen vuurwerk op de markt of in opslag te laten komen dat per 1 december 2020 was verboden voor consumenten, was de TSRV potentieel doeltreffend. De beleidstheorie berust op logische veronderstellingen en de subsidieregeling heeft ertoe geleid dat minder knalvuurwerk en vuurpijlen op de markt zijn gekomen. Zonder TSRV had een klein deel van de detailhandelaren de restantvoorraden namelijk meegegeven aan personeel, opgeslagen bij familieleden of zelf afgestoken in plaats van laten afvoeren door vuurwerkbedrijven. Het doel was echter niet zozeer gericht op *minder* knalvuurwerk en vuurpijlen, maar op *geen* knalvuurwerk en vuurpijlen. Hoewel geen sprake is van signalen of een concrete aanleiding om te veronderstellen dat (ondanks het verbod en de TSRV) toch tot op zekere hoogte knalvuurwerk en vuurpijlen op de markt zijn gekomen, kan dit op basis van de evaluatie ook niet worden uitgesloten. Dit heeft verschillende redenen:

- Het gaat om illegale activiteiten, waarop het zicht per definitie beperkt is. Detailhandelaren zijn daarom niet snel geneigd om tijdens een interview aan te geven dat zij nog restantvoorraden achter de hand hebben gehouden en op de markt hebben gebracht.
- Er is nooit een compleet beeld geweest van de exacte hoeveelheid restantvoorraden vuurwerk bij detailhandelaren. Daardoor is onbekend of met de vastgestelde 15.954 dozen en 189.991 losse stuks restantvoorraden alle aanwezige restantvoorraden zijn opgehaald.

Aanbeveling 1. Optimaliseer de benutting van beschikbaar subsidiegeld.

De kans op een optimale benutting van subsidiegeld is te vergroten (oftewel het risico op onderbenutting is te minimaliseren) door gewenste activiteiten meer te stimuleren. Dit is mogelijk door meer subsidiemiddelen per aanvraag te bieden, het bereik van de subsidieregeling te vergroten en zicht te houden op de voortgang. Concreet is dit mogelijk als volgt:

- Door de subsidiabele kosten te verhogen, is de kans op een optimaal rendement van de subsidieregeling te vergroten. In het voorbeeld van de TSRV was verhoging van de subsidiabele kosten mogelijk geweest voor de detailhandelaren. Door de subsidiabele

kosten te verhogen, zouden mogelijk meer detailhandelaren de subsidie hebben ervaren als een reële compensatie en dientengevolge gebruik hebben gemaakt van de regeling. Hiertoe was een optie geweest om niet alleen de inkoopkosten te subsidiëren, maar bijvoorbeeld ook de opslagkosten voor de restantvoorraden en de administratieve lasten voor het indienen van de subsidieaanvraag. Daarnaast was het mogelijk geweest om geen maximumsubsidie per aanvraag te hanteren. Dit had meer recht gedaan aan detailhandelaren met subsidiabele kosten boven € 5.000. Ook deze groep had niet per definitie de mogelijkheid om de restantvoorraden zelf te vernietigen of op de internationale markt te verkopen.

- Door de nulsituatie meetbaar in kaart te brengen, is het mogelijk om meer inzicht te krijgen in het bereiken van beoogde effecten. In het voorbeeld van de TSRV had een gedegen nulmeting (in plaats van een globale inventarisatie) een kwantitatief beeld kunnen geven van de exacte hoeveelheid aanwezige restantvoorraden vuurwerk bij detailhandelaren in Nederland. Hierdoor was het mogelijk geweest om op basis van de vastgestelde prestaties sluitende conclusies te trekken over de verhouding tussen het afgevoerde en niet-afgevoerde deel van de restantvoorraden. Ook hadden met de beschikbaarheid van een nulmeting gerichtere monitorings- en sturingsmogelijkheden bestaan om het gebruik van de subsidieregeling te stimuleren. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een dergelijke nulmeting wel een personele en financiële inspanning had gevergd.

2. Er is geen aantoonbaar causaal verband tussen de TSRV en de vermindering van letsel, overlast en milieuverontreiniging.

Met betrekking tot het doel om te zorgen voor minder letsel, overlast en milieuverontreiniging, was de TSRV potentieel doeltreffend. De beleidstheorie is weliswaar gebaseerd op logische veronderstellingen, maar het causale verband tussen de TSRV en de gerealiseerde effecten is op dit moment niet vast te stellen. Er zijn namelijk veel andere beleidsmaatregelen (waaronder het verbod op bepaalde typen vuurwerk als consumentenvuurwerk per 1 december 2020) en externe factoren die hierop van invloed zijn geweest.

Aanbeveling 2. Vergroot de doeltreffendheid door meer eigen regie te nemen op het realiseren van beoogde effecten.

De doeltreffendheid is te vergroten door gewenste activiteiten meer te faciliteren en daarmee als overheid de eigen regie op het realiseren van effecten te versterken. Hiervoor is het nodig om de subsidieregeling minder afhankelijk te maken van de markt. In het voorbeeld van de TSRV leunde het succes van de regeling sterk op de bereidheid van de importeurs om de restantvoorraden vuurwerk terug te nemen. Deze afhankelijkheid was kleiner geweest wanneer een oplossingsrichting was gezocht in het creëren van meer opslagruimte voor het gesubsidieerd inleveren van restantvoorraden. Om hierbij te blijven voldoen aan wettelijke voorschriften op het gebied van inzameling en transport, vergen oplossingen in deze richting nog wel nadere overweging, besluitvorming en uitwerking.

3. De doelmatigheid van de TSRV is voor detailhandelaren aannemelijk, maar voor vuurwerkbedrijven niet te beoordelen.

Geredeneerd vanuit de subsidiemiddelen van het ministerie, geldt het volgende voor wat betreft de doelmatigheid van de TSRV:

- Voor de subsidie voor detailhandelaren is sprake van doelmatigheid. Hoewel de subsidie voor het merendeel van de aanvragers slechts een welkome aanvulling was, was het voor anderen doorslaggevend. Een lagere subsidie had derhalve geleid tot minder

detailhandelaren die hun vuurwerk hadden laten afvoeren. Met minder middelen was derhalve niet hetzelfde rendement gerealiseerd.

- De doelmatigheid van de subsidie voor vuurwerkbedrijven is niet te beoordelen. Het is namelijk onbekend of dezelfde hoeveelheid vuurwerk was afgevoerd wanneer vuurwerkbedrijven minder subsidie hadden ontvangen.

Geredeneerd vanuit de administratieve lasten van aanvragers, was de TSRV voor de meeste detailhandelaren doelmatig maar voor enkele detailhandelaren niet. Het subsidieproces verliep over het algemeen soepel. Ook de aanvraagmodule via de website van RVO was voor de meesten werkbaar. Sommige detailhandelaren hadden echter moeite met het verplichte gebruik van eHerkenning. Daarnaast heeft ongeveer een kwart van de detailhandelaren het invullen van de rekentool als onnodig tijdrovend ervaren.

Aanbeveling 3. Vergroot de doelmatigheid door het vereenvoudigen van de gegevensuitvraag.

De doelmatigheid is te vergroten door het minimaliseren van de informatieverplichtingen en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten. Concreet kan het subsidieproces voor de doelgroep als volgt worden vereenvoudigd:

- Door minder gedetailleerde informatie op te vragen, hoeft de doelgroep minder tijd en geld te besteden om een aanvraag in te dienen. Het uitvragen van informatie is met name overbodig wanneer de informatie niet wordt gebruikt bij de beoordeling van de aanvraag. In het voorbeeld van de TSRV hadden detailhandelaren relatief veel tijd en geld bespaard wanneer zij hadden mogen volstaan met een opgave van de totale inkoopwaarde van de restantvoorraad vuurwerk (in plaats van een opgave van de inkoopwaarde per artikel of categorie).
- Door in de aanvraagmodule een toelichting per vraag op te nemen, kan de aanvrager de gestelde vragen sneller beantwoorden. Bovendien is hierdoor minder vaak telefonisch contact nodig tussen aanvrager en subsidieverstrekker. Een toelichting is met name relevant wanneer vragen complex zijn voor de doelgroep. Om optimaal rekening te kunnen houden met de doelgroep, kan worden overwogen om de aanvraagmodule voorafgaand aan de publieke beschikbaarstelling samen met een gebruikerspanel te toetsen op toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en duidelijkheid.

5 Subsidie VeiligheidNL

5.1 Achtergrond

VeiligheidNL is het kenniscentrum voor letselpreventie. Het is een onafhankelijke stichting die zich bezighoudt met het veilig(er) maken van het leven van mensen. Door middel van kennis en onderzoek stimuleert VeiligheidNL veilig gedrag in een veilige omgeving.

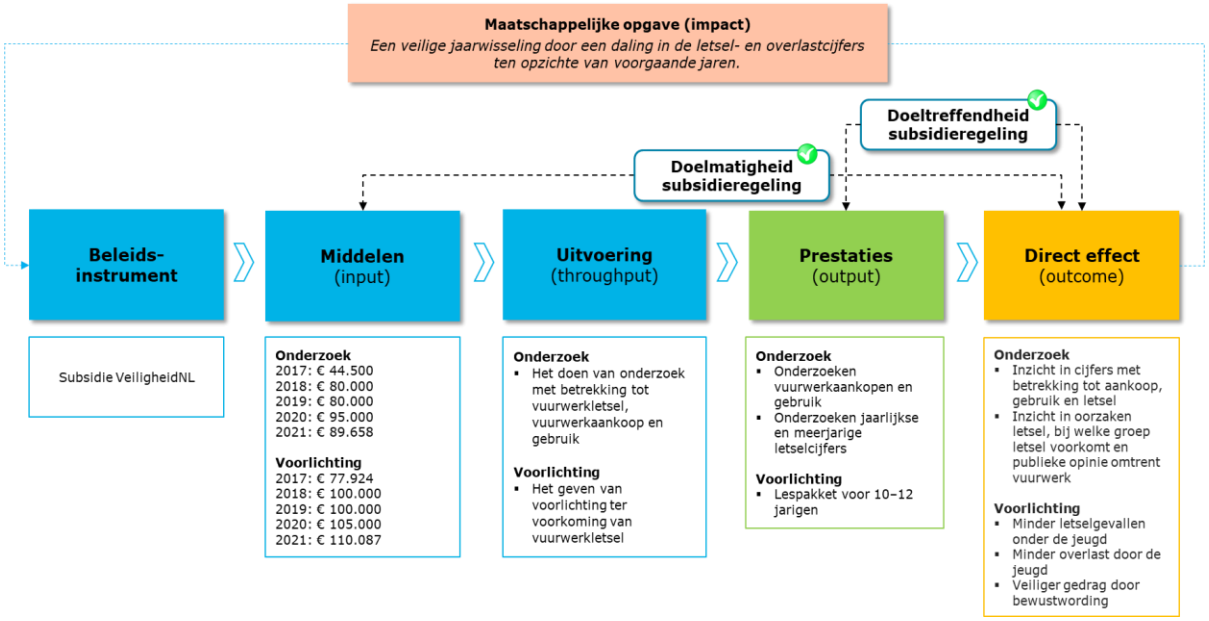
Al sinds 2000 houdt VeiligheidNL het aantal vuurwerkgewonden bij die op de Spoedeisende Hulp (SEH) terechtkomen en worden behandeld. Sinds de jaarwisseling 2013 – 2014 heeft VeiligheidNL een systeem om het aantal vuurwerkgewonden bij te houden, uitgebreid met een apart onderzoek bij alle SEH's. Vanaf de jaarwisseling 2017 – 2018 wordt ook 80% van de huisartsenposten in Nederland betrokken in dit onderzoek. Door deze cijfers beschikt VeiligheidNL over informatie over het letsel en de toedracht en oorzaken van ongevallen op persoonsniveau.

Sinds 2017 ontvangt VeiligheidNL subsidie van het ministerie van IenW voor het doen van onderzoek met betrekking tot vuurwerkletsel en het geven van voorlichting ter voorkoming daarvan. De subsidieverstrekking vindt plaats op grond van de Subsidieregeling VeiligheidNL, die geldt van 20 oktober 2017 tot 1 oktober 2022.

5.2 Beleidstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de subsidie aan VeiligheidNL opgenomen. Dit vormt de basis voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

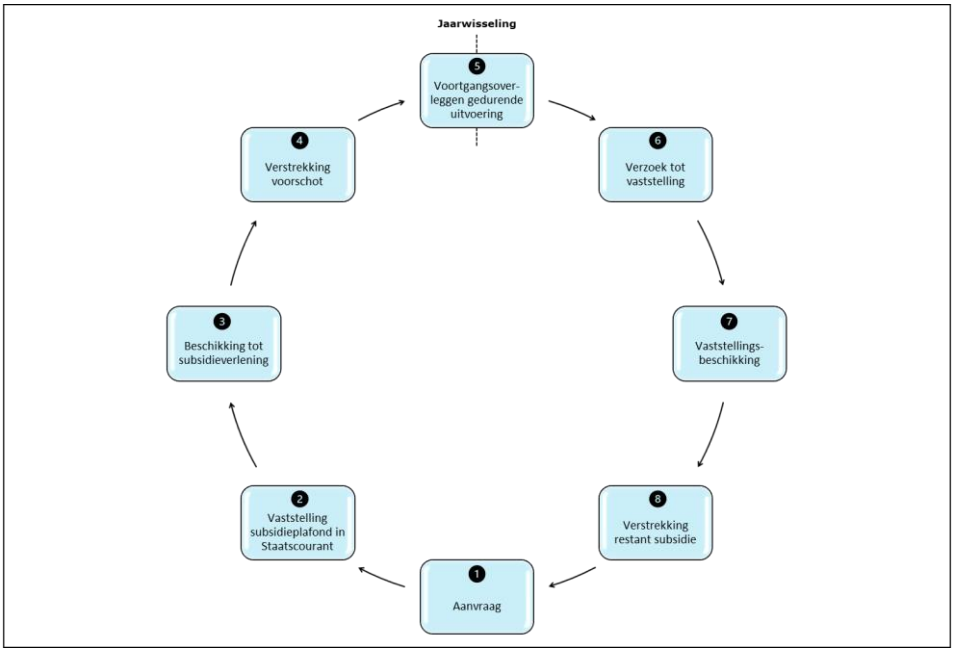
Figuur 15. Beleidstheorie subsidie VeiligheidNL



5.3 Subsidieproces

VeiligheidNL en het ministerie van IenW doorlopen ieder jaar hetzelfde subsidieproces. Dit proces is kort toegelicht in de onderstaande figuur en vervolgens nader omschreven.

Figuur 16. Proces subsidieaanvraag en -vaststelling



1. **Aanvraag**

   VeiligheidNL stelt in het kader van de subsidieaanvraag twee activiteitenplannen op: één voor het onderzoek en één voor de voorlichting. Ieder activiteitenplan bevat een plan van aanpak, een beschrijving van de projectorganisatie en de bijbehorende begroting. VeiligheidNL bundelt beide activiteitenplannen in één aanvraag en dient deze in bij het ministerie van IenW. Ter afstemming hebben VeiligheidNL en het ministerie een aantal keer contact. Dit leidt in meer of mindere mate tot aanpassingen van de aanvraag.

2. **Vaststelling subsidieplafond in Staatscourant**

   Het ministerie stelt het subsidieplafond vast en maakt dit bekend in de Staatscourant. Het ministerie maakt hierbij een verdeling tussen het subsidieplafond voor het doen van onderzoek en het subsidieplafond voor het geven van voorlichting.

3. **Beschikking tot subsidieverlening**

   Het ministerie beoordeelt de aanvraag en stuurt vervolgens de verleningsbeschikking naar VeiligheidNL. In de beschikking verwijst het ministerie naar de activiteiten, zoals vermeld in de plannen van aanpak.

4. **Verstrekking voorschot**

   Het ministerie maakt een voorschot van 80% van het totale subsidiebedrag over aan VeiligheidNL.

5. **Voortgangsoverleggen gedurende uitvoering**

VeiligheidNL en het ministerie voeren tijdens de uitvoering van de onderzoeken en voorlichting regelmatig overleg ter monitoring van planning en budget. Ook is VeiligheidNL verplicht om direct melding te doen van feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de subsidie.

6. **Verzoek tot vaststelling**

   VeiligheidNL stelt na uitvoering van alle onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten één verzoek tot vaststelling op, inclusief verantwoording. De verantwoording bestaat uit een activiteitenverslag en een financieel verslag. Het financieel verslag wordt voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een accountant. VeiligheidNL dient het verzoek tot vaststelling in bij het ministerie van IenW.

7. **Vaststellingsbeschikking**

   Het ministerie beoordeelt het verzoek tot vaststelling en stuurt vervolgens de vaststellingsbeschikking naar VeiligheidNL.

8. **Verstrekking restant subsidie**

   Het ministerie maakt het vastgestelde subsidiebedrag, onder aftrek van het voorschot, over aan VeiligheidNL.

5.4 Praktijkervaringen

De subsidie aan VeiligheidNL is doorslaggevend voor het uitvoeren van onderzoek en geven van voorlichting op het gebied van consumentenvuurwerk. Zonder subsidie zou VeiligheidNL hieraan namelijk, vanwege werkzaamheden op verschillende andere terreinen, weinig tot niets kunnen doen. De instellingssubsidie van het ministerie van VWS kan niet worden ingezet voor deze activiteiten.

VeiligheidNL ervaart het subsidieproces en de samenwerking en communicatie met het ministerie van IenW als positief (‘geoliede machine’). In het subsidieproces worden de subsidie voor het onderzoek en de voorlichting gecombineerd en gebundeld behandeld. Procedures verlopen vlot en soepel. Er is geen sprake van structurele knelpunten.

Wel brengt het subsidieproces jaarlijks terugkerende administratieve lasten met zich mee. VeiligheidNL moet de subsidie ieder jaar opnieuw aanvragen en verantwoorden. Daarnaast moet het ministerie het subsidieplafond ieder jaar vaststellen en publiceren in de Staatscourant.

5.5 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de subsidie aan VeiligheidNL is beoordeeld aan de hand van de twee subsidiabele activiteiten: (1) het doen van onderzoek met betrekking tot vuurwerkaankoop, -gebruik en -letsel en (2) het geven van voorlichting ter voorkoming van vuurwerkletsel.

We geven inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie op basis van de aangeleverde documenten uit het subsidieproces en gesprekken met de betrokken medewerkers van VeiligheidNL en het ministerie van IenW.

5.5.1 Onderzoek

VeiligheidNL heeft met behulp van de subsidie de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Het uitvoeren van onderzoek naar letsel door vuurwerk. Dit behelst onderzoek naar onder andere de toedracht en oorzaken van vuurwerkongevallen, de typen vuurwerk die letsel veroorzaken, de typen letsels en de groepen slachtoffers. Het onderzoek

heeft plaatsgevonden met medewerking van de NVSHA, de NVT en InEen. Bij de gegevensverzameling betrekt VeiligheidNL alle SEH-afdelingen, waar voorheen (zonder specifieke subsidie, alleen met de basisfinanciering van het ministerie van VWS) veertien SEH-afdelingen werden betrokken. Daarnaast betrekt VeiligheidNL 80% van de huisartsenposten, waarvan de gegevens worden geëxtrapoleerd.

- Het uitvoeren van onderzoek naar aankoop en gebruik van consumentenvuurwerk. VeiligheidNL stelt een vragenlijst op en zet deze uit bij een consumentenpanel via Respondenten.nl. Hiermee bereikt VeiligheidNL circa 1.800 huishoudens.

De activiteiten resulteren ieder jaar in:

- Een onderzoeksrapport met de eerste gegevens over letsel door (consumenten)vuurwerk, dat begin januari wordt opgeleverd om de Tweede Kamer en het publiek zo spoedig mogelijk te informeren over de afgelopen jaarwisseling.
- Een onderzoeksrapport met de resultaten van de verdiepende analyses van de gegevens over (het merendeel van) de vuurwerkslachtoffers.
- Een onderzoeksrapport met data over aankoop en gebruik van consumentenvuurwerk en de opinie van huishoudens over consumentenvuurwerk.

De onderzoeksrapporten geven inzicht in:

- Aantallen letsels, ernst van letsels, risicotypen vuurwerk, risicogroepen en trends.
- Vuurwerkaankoopgedrag en -gebruik door Nederlandse huishoudens en hun opinie over vuurwerk.

Dit inzicht geeft beleidsmakers een beeld van de omvang van de problematiek en daarmee een basis voor cijfermatig onderbouwde beleidsbeslissingen. Wanneer beleidsmakers de onderzoeksresultaten correct interpreteren en omzetten in effectief beleid, draagt het onderzoek door VeiligheidNL daarmee indirect bij aan de maatschappelijke opgave om een veilige jaarwisseling te realiseren.

5.5.2 Voorlichting

VeiligheidNL heeft met behulp van de subsidie sinds 2015 een lespakket (door)ontwikkeld om leerlingen van groep 7 en 8 bewust te maken van de risico's van vuurwerk en ze tips mee te geven voor het veilig omgaan met vuurwerk. Daarnaast is via verschillende kanalen (zoals de eigen website, social media en mailings) campagne gevoerd om zoveel mogelijk leerkrachten te werven voor het lespakket. Samenwerking heeft plaatsgevonden met Brandweer Nederland, de GGD, stichting Vuurwerkcheck, de BPN en de politie.

Het bereik van het lespakket fluctueerde de afgelopen jaren onder invloed van de coronamaatregelen. Zo hebben in 2019 nog 1.555 basisscholen het lespakket afgenomen. In 2020 ging het, mede door de plotselinge sluiting van de scholen, echter om 622 basisscholen.

De activiteiten resulteren ieder jaar in:

- Een (door)ontwikkeld lespakket '4 Vuurwerk Veilig'.
- Een onderzoeksrapport met een evaluatie van de ervaringen van leerkrachten, gastdocenten en leerlingen met het lespakket. In het onderzoeksrapport is ook het jaarlijkse bereik van het lespakket opgenomen.

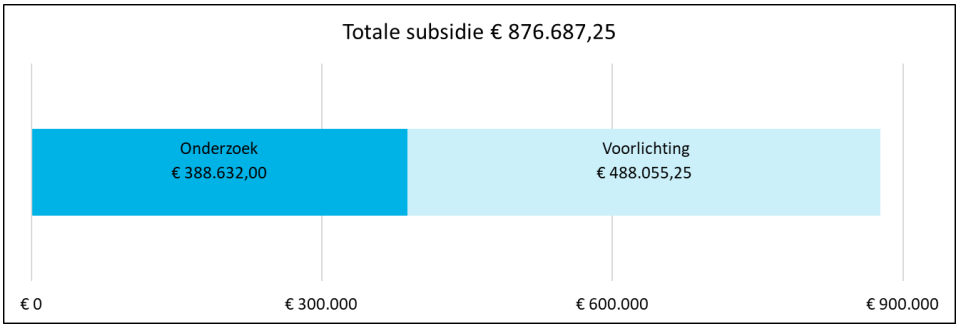
Het lespakket leidt tot een toename van de bewustwording en kennis onder de voorgelichte leerlingen. Er bestaat echter geen zicht in de mate waarin het gedrag van de leerlingen is beïnvloed door het lespakket. Dit is te complex om te meten, omdat een direct causaal verband tussen het lespakket en het gedrag niet goed is te leggen, er meerdere factoren (waaronder de coronamaatregelen) van invloed zijn op het gedrag en het gaat om een heel specifieke groep mensen die niet als zodanig is onderscheiden in bestaande onderzoeken naar vuurwerkletsel.

De evaluatie van het lespakket geeft inzicht in het bereik, het gebruik en de waardering van het lespakket en in de bewustwording, de kennis en het gedrag van leerlingen rondom de 4vuurwerkveilig tips. Dit biedt een basis voor de verdere doorontwikkeling van het lespakket.

5.6 Doelmatigheid

In totaal heeft het ministerie van IenW € 879.067 subsidie verleend aan VeiligheidNL voor het uitvoeren van onderzoek en geven van voorlichting rondom de vijf jaarwisselingen van 2017-2018 t/m 2021-2022. Na de jaarwisseling van 2020-2021 is de verleende subsidie € 2.379,75 lager vastgesteld dan verleend, omdat VeiligheidNL minder kosten had gemaakt. De totale vastgestelde subsidie voor de vijf jaarwisselingen komt daarmee op € 876.687,25.

Figuur 17. Verdeling subsidie naar subsidiabele activiteit



Van budgetoverschrijding door VeiligheidNL is geen sprake. De werkelijk gemaakte kosten overstijgen de begrote kosten niet. Wanneer uitvoering en budget toch uit de pas dreigen te gaan lopen, meldt VeiligheidNL dit aan het ministerie van IenW. Tijdens voortgangsoverleggen tussen VeiligheidNL en het ministerie wordt het budget ook gemonitord.

Verder bedragen de totale administratieve lasten, oftewel de kosten als gevolg van de subsidieaanvraag en -vaststelling, circa € 15.733,00 per jaar.[34] Voor de vijf jaarwisselingen van 2017-2018 t/m 2021-2022 is dit circa 9% van het totale vastgestelde subsidiebedrag.

We geven inzicht in de doelmatigheid van de subsidie op basis van de plannen van aanpak en begrotingen in de activiteitenplannen, de opgeleverde rapporten, de vaststellingsbeschikkingen en gesprekken met de betrokken medewerkers van VeiligheidNL en het ministerie van IenW.

5.6.1 Onderzoek

De subsidie voor het uitvoeren van onderzoek leidt aantoonbaar tot de uitvoering van de beoogde activiteiten, de oplevering van de beoogde prestaties en de realisatie van de beoogde directe effecten. De doelstellingen uit de activiteitenplannen zijn volledig gerealiseerd en de werkelijk gemaakte kosten zijn gelijk aan de begrote kosten.

[34] Toelichting Subsidieregeling VeiligheidNL, Stcrt. 2017 nr. 58441, 19 oktober 2017

5.6.2 Voorlichting

Het is nog niet mogelijk om vast te stellen dat de subsidie voor het geven van voorlichting leidt tot een toename van veilig gedrag en een afname van letsel en overlast. Wel bestaat een heldere relatie tussen de subsidie, de activiteiten en de prestaties. De activiteiten uit de plannen van aanpak zijn uitgevoerd en hebben geresulteerd in lespakketten en evaluaties daarvan. De na de jaarwisseling van 2020-2021 geplande effectmeting is vanwege het tijdelijke vuurwerkverbod niet uitgevoerd, maar wel op alternatieve wijze ingevuld. VeiligheidNL heeft hiervoor een wijzigingsverzoek ingediend. De werkelijk gemaakte kosten zijn een fractie lager dan de begrote kosten.

5.7 Conclusies en aanbevelingen

Gedurende de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie aan VeiligheidNL zijn verschillende verbetermaatregelen geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan het realiseren van een veilige jaarwisseling. In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies en bijbehorende aanbevelingen weergegeven.

1. **De subsidie voor het uitvoeren van onderzoek leidt tot inzicht in cijfers over aankoop, gebruik en letsel, oorzaken van het letsel, de groep waarbij letsel voorkomt en de publieke opinie omtrent vuurwerk.**

De subsidie aan VeiligheidNL voor het uitvoeren van onderzoek is bewezen doeltreffend. De subsidie leidt aantoonbaar tot de uitvoering van de beoogde activiteiten, de oplevering van de beoogde prestaties en de realisatie van de beoogde directe effecten.

Aanbeveling 1. Vergroot de doeltreffendheid door het verhogen van de subsidiemiddelen voor het uitvoeren van onderzoek.

Door extra middelen beschikbaar te stellen voor onderzoek, kan VeiligheidNL meer achtergrondinformatie verzamelen bij vuurwerkslachtoffers zelf en hiermee een nog beter beeld geven van de problematiek. VeiligheidNL kan de aanvullende analyses versterken en extra toegevoegde waarde geven wanneer meer bekend wordt over het slachtoffer, zijn/haar directe omgeving, zijn/haar houding ten opzichte van vuurwerk etc.

2. **Het is nog niet mogelijk om vast te stellen dat de subsidie voor het geven van voorlichting leidt tot veiliger gedrag, minder letselgevallen onder de jeugd en minder overlast door de jeugd.**

De subsidie aan VeiligheidNL voor het geven van voorlichting is potentieel doeltreffend. De subsidie leidt tot de uitvoering van de beoogde activiteiten en de oplevering van de beoogde prestaties. Het is echter nog niet mogelijk geweest om te meten dat de subsidie leidt tot een toename van veilig gedrag (door beïnvloeding) en een afname van letsel en overlast.

Aanbeveling 2. Vergroot het bereik van de activiteiten door het verhogen van de subsidiemiddelen voor het geven van voorlichting.

Door extra middelen beschikbaar te stellen voor voorlichting, kan VeiligheidNL het bereik van de activiteiten vergroten. Concreet gaat het om:

- Het direct betrekken van de ouders bij de voorlichting. Hierdoor worden leerlingen van meerdere kanten beïnvloed en zal sprake zijn van een toename van gedragsverandering.

- Het uitbreiden van de doelgroep naar jongeren die groep 7 en 8 al hebben verlaten. Hierdoor kan het aantal vuurwerkslachtoffers verder worden verminderd. Jongeren die net op de middelbare school zitten, vragen wel om een andere benadering.

3. De bijdrage van de subsidie aan de daling van letsel en overlast is indirect en bovendien niet te onderscheiden van de bijdrage van andere factoren.

De impact van de subsidie op (de daling van) het vuurwerkletsel is indirect. Een causaal verband is niet 1-op-1 te leggen. Het voorkomen van vuurwerkletsel is namelijk mede afhankelijk van (1) de wijze waarop beleidsmakers de inzichten uit het onderzoek interpreteren en omzetten in beleid en (2) de mate waarin sprake is van daadwerkelijke gedragsbeïnvloeding bij de jeugd als gevolg van de vergroting van bewustwording en kennis.

Het zicht in de impact van de subsidie wordt ook bemoeilijkt door externe factoren die een rol spelen. Zo hebben het tijdelijke vuurwerkverbod en de andere coronamaatregelen en -adviezen de laatste jaren mogelijk invloed gehad op het verminderen van letsel. Het aandeel van de verschillende maatregelen in de totale vermindering is niet goed te onderscheiden. Verder is de tendens in het maatschappelijke debat over vuurwerk dat steeds meer weerstand ontstaat tegen het afsteken van consumentenvuurwerk, hoewel ook weerstand bestaat tegen vuurwerkverboden.

Aanbeveling 3. Vergroot de doeltreffendheid door het versterken van de effecten van de subsidie via aanvullende maatregelen.

De doeltreffendheid van de subsidie is te vergroten door aanvullende maatregelen te nemen die de effecten van de subsidie versterken. Concreet gaat het om de volgende maatregelen, die aansluiten op de subsidie zonder dat hiervoor een aanpassing nodig is van de subsidieregeling of subsidierelatie met VeiligheidNL:

- Door het inzicht in de cijfers meer te benutten middels een modelmatige benadering, krijgen de onderzoeksresultaten een voorspellende waarde. Met scenario's kan dan worden vooruitgekeken naar de toekomst in plaats van alleen maar terug.
- Door het verplicht stellen van een aantal onderdelen uit het lespakket in het curriculum van scholen, nemen de bewustwording, kennis en gedragsbeïnvloeding onder jonge kinderen toe.
- Door het (her)introduceren van publiekscampagnes van de Rijksoverheid via verschillende kanalen, zoals social media en bijvoorbeeld het Jeugdjournaal, wordt de bewustwording/gedragsbeïnvloeding bij mensen groter.

4. De doelmatigheid van de subsidie aan VeiligheidNL is voor het uitvoeren van onderzoek aannemelijk, maar voor de voorlichting niet te beoordelen.

Voor de subsidie voor het uitvoeren van onderzoek is sprake van doelmatigheid. De subsidie leidt aantoonbaar tot de volledige realisatie van de doelstellingen en de werkelijk gemaakte kosten zijn gelijk aan de begrote kosten.

De doelmatigheid van de subsidie voor de voorlichting is niet te beoordelen, omdat de doeltreffendheid van de subsidie nog niet vaststaat. Doeltreffendheid is een voorwaarde voor doelmatigheid. Middelen kunnen immers alleen doelmatig zijn besteed wanneer zij hebben geleid tot het realiseren van het doel.

VeiligheidNL ervaart het subsidieproces en de samenwerking en communicatie met het ministerie van IenW als positief. Procedures verlopen vlot en soepel en er is geen sprake van structurele knelpunten. Wel brengt het subsidieproces jaarlijks terugkerende lasten

met zich mee voor zowel VeiligheidNL als het ministerie. Deze lasten houden onder andere verband met aanvragen, verantwoorden, vaststellen en publiceren.

Aanbeveling 4. Vergroot de doelmatigheid door het inzetten van andere beleidsinstrumenten.

De doelmatigheid is mogelijk te vergroten door een andere financieringsvorm te overwegen. Concreet bestaan hiervoor de volgende opties:

- Het verstrekken van een meerjarige instellingssubsidie zorgt voor een duurzamere relatie, meer zekerheid en meer flexibiliteit met budgetten. Hierbij is een tussentijds toetsingsmoment wel wenselijk, met het jaarplan als stip op de horizon. Het nadeel van een meerjarige instellingssubsidie is dat het minder eenvoudig wordt om in te spelen op tussentijdse ontwikkelingen. Zo worden eventuele nieuwe potentiële aanbieders gedurende een langere periode uitgesloten.
- Het verstrekken van een begrotingssubsidie. Een begrotingssubsidie is een subsidie waarbij de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag expliciet op de begroting staan vermeld. Het voordeel van een begrotingssubsidie is dat geen subsidieregeling nodig is. Ook hoeft het ministerie het subsidieplafond voor het aanvraagtijdvak dan niet meer afzonderlijk vast te stellen en bekend te maken in de Staatscourant. Het nadeel van een begrotingssubsidie is dat het de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor het ministerie en de transparantie daarover beperkt.
- Een opdrachtrelatie in plaats van het subsidieinstrument. Dit heeft verschillende voordelen:
  - Binnen een opdrachtrelatie is het eenvoudiger om meerwerk te regelen. In een subsidierelatie kan het ministerie van IenW onvoorziene extra kosten niet als extra subsidie verstrekken, omdat het subsidieplafond niet mag worden overschreden. Dit vergt dan de nodige afstemming. Dit is met name relevant voor de activiteit voorlichting.
  - Het ministerie van IenW hoeft het subsidieplafond voor het aanvraagtijdvak dan niet meer jaarlijks vast te stellen en bekend te maken in de Staatscourant. Dit gaat gepaard met de nodige formaliteiten.
  - Het bevordert de eerlijke mededinging met betrekking tot de voorlichting. Het ministerie geeft aan dat voor het uitvoeren van onderzoek geen andere kandidaten bestaan.

  Het nadeel van een opdrachtrelatie is dat ook een inkoopprocedure de nodige formaliteiten met zich kan meebrengen voor zowel het ministerie als de inschrijvers. Met name inschrijvers die de opdracht uiteindelijk niet gegund krijgen, ervaren deze formaliteiten als belastend.

Bijlagen bij rapportage:

Evaluatie beleid consumentenvuurwerk

I	Bronnen	50
II	Toetsingskader	51
III	Stakeholders	53
IV	Doeltreffendheidsladder	54

I Bronnen

Onderstaande informatiebronnen zijn gedurende de evaluatie geraadpleegd.

- Arcadis (De Clercq en Jansen (2020). Vuurwerkveiligheid onder jongeren.
- ILT (2021). Productveiligheidsonderzoek fop- en schertsvuurwerk.
- Ministerie van IenW (2021). De weg naar de Tijdelijke subsidieregeling restant-voorraden vuurwerk.
- Ministerie van IenW (2020). Kabinetsbesluit tot tijdelijk vuurwerkverbod.
- Ministerie van IenW. Begrotingen en jaarverslagen.
- Ministerie van IenW (2016). Naar een veiliger samenleving.
- Ministerie van IenW (2021). Naar een veiliger samenleving.
- Ministerie van IenW (2020). Realisatie eenmalig en tijdelijk vuurwerkverbod.
- Ministerie van IenW (2021). Schriftelijk Overleg Vuurwerk.
- Miniserie van IenW (2020). Stand van zaken subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk.
- Ministerie van JenV en IenW (2020). Afspraken jaarwisseling.
- Ministerie van IenW (2020). Verzamelbrief vuurwerk.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017). Veiligheidsrisico's jaarwisseling.
- Pyrorichtlijn.
- Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk.
- RIVM (2018). Reflectie op rapport "Veiligheidsrisico's jaarwisseling" van de OVV
- RIVM (2020). Memo milieulast van vuurwerk.
- RoyalHaskoning DHV (2021). Veiligheid van consumentenvuurwerk rond de jaar-wisseling.
- Subsidieregeling VeiligheidNL.
- Taalstrategie (2021). Overweldigende overlast of typische traditie?
- Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk.
- Tijdelijke subsidieregeling vuurwerkverbod COVID-19 detailhandel.
- VeiligheidNL (2015 – 2021). Rapporten vuurwerkletsel- en ongevallen jaarwisseling periode 2015 – 2021.
- VeiligheidNL (2021). Infographic Onderzoek vuurwerkletsels en -gebruik tijdens jaarwisseling 2020-2021.
- VeiligheidNL (2020). Oorzaken van vuurwerkongevallen met legaal consumenten-vuurwerk.
- Vuurwerkbesluit.

II Toetsingskader

Om een onderbouwd inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid consumentenvuurwerk, de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL zijn de doelstellingen uitgewerkt in onderstaand toetsingskader. De indeling van het toetsingskader is gebaseerd op de uitgangspunten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) met per onderdeel de specifieke deelvragen die tijdens de evaluatie zijn beantwoord.

Tekstkader 5. Toetsingskader

Onderzoeksvragen

A. Vaststellen uitgangspunten en definities

Om te komen tot aanbevelingen is het van belang om bij aanvang de evaluatie in gezamenlijkheid af te bakenen.

1. Welke uitgangspunten, methoden en scope worden gehanteerd bij het uitvoeren van de evaluatie beleid consumentenvuurwerk?
2. Welke bronnen en stakeholders worden gedurende de uitvoering van de evaluatie betrokken?

B. Reconstrueren beleidskader

Via de beleidstheorie vergelijken we de vooraf veronderstelde werking van de beleidsmaatregelen met de geconstateerde werking in de praktijk. Dit geeft gedurende de evaluatie inzicht in de werkende elementen en tekortkomingen van het beleid consumentenvuurwerk, TSRV en de subsidie aan VeiligheidNL.

3. Welke onderbouwing (beleidstheorie) ligt ten grondslag aan de keuze van de beleidsmaatregelen (regelgeving, financiële instrumenten, informatie- en kennisontwikkeling, voorlichting, internationale inzet) en welke doelstellingen worden nagestreefd (art. 2:1 lid a RPE)?
4. Welke onderbouwing ligt ten grondslag aan de keuze voor de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL (o.a. bestuurlijk, financieel en uitvoering) en welke doelstellingen worden nagestreefd (art. 2:1 lid a RPE)?
5. Welke indicatoren zijn beschikbaar om (a) de effectiviteit van het beleid consumentenvuurwerk, TSRV en subsidie aan VeiligheidNL en (b) de bijdrage ervan aan het gevoerde beleid te monitoren en eventueel bij te stellen?

C. Uitvoering in de praktijk

Inzicht in de werking en effecten van de ingezette beleidsmaatregelen omtrent consumentenvuurwerk in de praktijk is randvoorwaarde voor een verdiepende analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij kijken we naar de prestaties en effecten van het beleid.

6. Welke activiteiten zijn uitgevoerd op het gebied van regelgeving, financiële instrumenten, informatie- en kennisontwikkeling, voorlichting en internationale inzet? Welke prestaties zijn hiermee geleverd.
7. Welke activiteiten zijn met behulp van de TSRV en de subsidie aan VeiligheidNL uitgevoerd? Wat zijn de daarmee geleverde prestaties?
8. Wat zijn de prestaties en effecten van het beleid? Hierbij gaat het om het totaal aan ingezette beleidsmaatregelen (regelgeving, financiële instrumenten, informatie- en kennisontwikkeling, voorlichting, internationale inzet).
9. Zijn er eventuele on-beoogde neveneffecten?

D. Onderzoeken toegankelijkheid

In deze stap onderzoeken we of en in welke mate de doelgroep is bereikt en in hoeverre het beleid aansluit op de doelen van de doelgroep.

10. Voor wie en in welke omstandigheden werkt het beleid?
11. Hoe wordt het beleid door belanghebbenden ervaren?

12. Hoe ervaren subsidieaanvragers- en ontvangers de TSRV? Het gaat hierbij om het proces en systematiek van aanmelden, aanvragen en vaststellen (inclusief gebruikt formulieren, duidelijke taal, doorlooptijden, communicatie, etc.). En wat kan beter?
13. Hoe ervaart VeiligheidNL de subsidieregeling? Wat kan beter?
14. Is er bij de doelgroep van de TSRV en bij VeiligheidNL helderheid in subsidiabiliteit?

E. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Mede op basis van de resultaten van voorgaande vragen onderbouwen we wat de effectieve en efficiente bijdrage is van het beleid consumentenvuurwerk aan de doelstellingen van het ministerie van IenW. Hierbij geven we een specifieke beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de TSRV en de subsidie aan VeiligheidNL.

15. In hoeverre hebben de ingezette beleidsmaatregelen (regelgeving, financiële instrumenten, informatie- en kennisontwikkeling, voorlichting, internationale inzet) bijgedragen aan de (versnelling) van het realiseren van de beoogde (beleids)doelen (veilige jaarwisseling met minder letsel en overlast)?
16. In hoeverre hebben de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL bijgedragen aan de (versnelling) van het realiseren van de beoogde (beleids)doelen?
17. In hoeverre zijn de beleidsmaatregelen, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, *doeltreffend* en *doelmatig*? Dit wordt beoordeeld vanuit verschillende invalshoeken, zoals vanuit beleid, de praktijk en (toekomstige) ontwikkelingen omtrent consumentenvuurwerk.
18. In hoeverre is de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, *doeltreffend* en *doelmatig*?

F. Identificeren aanbevelingen voor een versterking van het beleid consumentenvuurwerk

In deze stap werken we in het licht van (a) de beleidsdoelen van het ministerie van IenW (b) de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid consumentenvuurwerk, de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL en (c) relevante/toekomstige ontwikkelingen aanbevelingen uit met als doel het beleid consumentenvuurwerk te versterken.

19. Wat zijn leerervaringen van de huidige beleidsmaatregelen gericht op het doeltreffend en doelmatig realiseren van de beleidsdoelen?
20. Wat zijn, naast verbeteringen van het beleid, alternatieve maatregelen die actief bijdragen aan het effectief en efficiënt realiseren van de beleidsdoelen van het ministerie van IenW?
21. Wat zijn de voor- en nadelen van de voorgestelde aanbevelingen, wat zijn de effecten hiervan en voor wie?

III Stakeholders

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de betrokken stakeholders bij deze evaluatie.

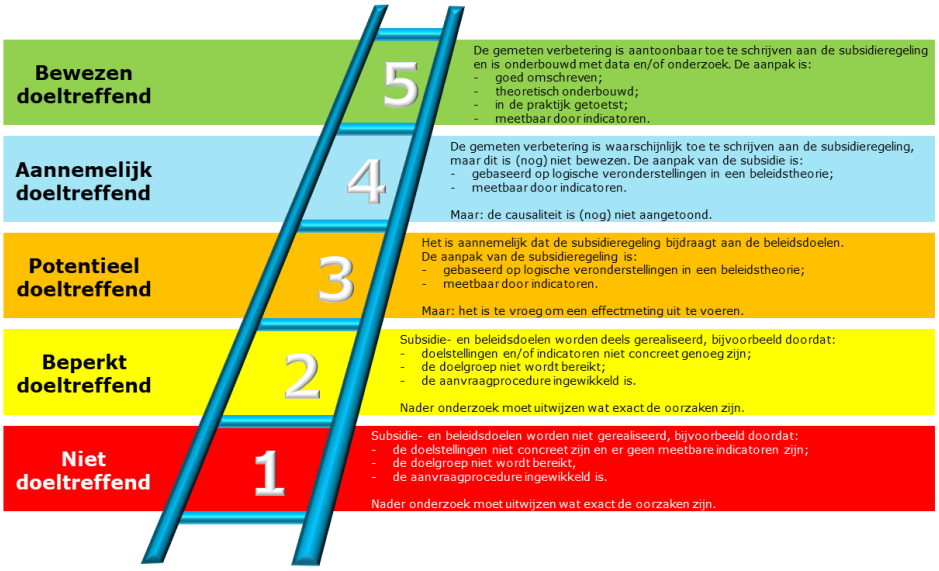
Figuur 18. Overzicht met geïnterviewden

Organisatie	Aantal	Personen
Rijksoverheid	2	7
Agentschappen	3	4
Gemeenten	2	2
Brancheverenigingen vuurwerksector	3	4
Handhaving	3	3
Overige overheden	2	4
Vuurwerkbedrijven en handelaren	21	21
Medici	4	4
Natuurorganisaties	2	2
VeiligheidNL	1	5
Totaal	**43**	**56**

IV Doeltreffendheidsladder

De doeltreffendheid van de TSRV en subsidie aan VeiligheidNL is beoordeeld met behulp van de doeltreffendheidsladder. De doeltreffendheidsladder kent vijf niveaus die aangeven hoe doeltreffend een subsidieregeling is. Onder het figuur is een nadere toelichting gegeven op de verschillende niveaus. In de beoordeling is de focus gelegd op het subsidiedoel. Omdat beleidsdoelen doorgaans open en abstract zijn geformuleerd, is beoordeeld of de link met het beleidsdoel logisch is.

Figuur 19. Doeltreffendheidsladder



De doeltreffendheidsladder toont met een score van 1 tot en5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn:

1. *Niet doeltreffend.* De doelstelling van de subsidieregeling wordt niet gerealiseerd. Er is geen subsidie aangevraagd of de gesubsidieerde activiteiten dragen niet bij aan de doelen van de subsidieregeling. Eventueel zijn de doelen en/of indicatoren van de regeling niet SMART geformuleerd en monitoring van prestaties en effecten vindt niet plaats.
2. *Beperkt doeltreffend.* De doelstelling van de subsidieregeling worden slechts gedeeltelijk gerealiseerd: er is sprake van een disbalans tussen prestatie-, resultaat- en effectindicatoren, de aanvraagprocedure is ingewikkeld en/of de regeling is onvoldoende bekend bij de doelgroep. Ook hier kan sprake zijn van niet of onvoldoende SMART geformuleerde doelen en/of indicatoren.
3. *Potentieel doeltreffend.* De subsidiedoelen zijn eenduidig en specifiek, de beleidstheorie is uitgewerkt en er zijn specifieke en meetbare indicatoren opgesteld. Het is echter nog te vroeg om een (aannemelijke of causale) relatie aan te tonen tussen het beleidsdoel, de met de subsidie beoogde doelen en de prestaties en effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Er zal informatie over langere termijn verzameld moeten worden om inzichten te generen ten aanzien van prestaties en effecten.
4. *Aannemelijk doeltreffend.* De subsidieregeling bevat duidelijke, eenduidige en specifieke doelstellingen, de beleidstheorie is uitgewerkt en zijn heldere beleidsindicatoren opgesteld. Via monitoring geeft de verzamelde informatie een eerste inzicht in de

prestaties en effecten. Echter, het ontbreekt op dit niveau (nog) aan valide datagedreven onderzoeksgegevens ('controlegroep') die de bewijskracht van het beleidsinstrument 'subsidie' aantonen.

5. *Bewezen doeltreffend.* Ten opzichte van niveau 4 zijn de beleidstheorie en de beleidsindicatoren in de praktijk getoetst en zijn onderbouwd met onderzoeksresultaten. De interne organisatie monitort de voortgang van de effectiviteit aan de hand van concrete beleidsindicatoren en bewijst met behulp van herleidbare onderzoeksresultaten de (causale) relatie tussen de beleidskeuze en de met de subsidie gerealiseerde beleidsresultaten. De bijdrage van de subsidieregeling aan de beleidskeuzes is aantoonbaar bewezen.