

# NASCHOKKEN VAN DE VUURWERKRAMP

Een vergelijking van het Vlaamse en Nederlandse vuurwerkbeleid



Annemieke Boeren  
2 augustus 2007

# NASCHOKKEN VAN DE VUURWERKRAMP

Een vergelijking van het Vlaamse en Nederlandse vuurwerkbeleid

**Annemieke Boeren**

**2 augustus 2007**

**Begeleidingscommissie:**

**J.T.A. Bressers**

**M.A. Heldeweg**

**K.R.D. Lulofs**

**Masterthese Public Administration**

Foto omslag: [www.vuurwerkfreakz.nl](http://www.vuurwerkfreakz.nl)



**Universiteit Twente**  
*de ondernemende universiteit*

# Samenvatting

Op 13 mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkexplosie plaats met rampzalige gevolgen. Deze vuurwerkkramp vormde de aanleiding voor een grondige herziening van het toenmalige vuurwerkbeleid. In deze scriptie wordt het huidige Nederlandse vuurwerkbeleid vergeleken met het Vlaamse. Met behulp van het *advocacy-coalition-framework* van Sabatier, het *punctuated-equilibrium-model* van Baumgartner en Jones en het *stromenmodel* van Kingdon wordt de volgende probleemstelling beantwoord:

**Welke invloed heeft de vuurwerkkramp in Enschede gehad op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en op de praktijk daarvan?**

De 'levensloop' van een vuurwerkproduct wordt beschreven in de vuurwerkketen die bestaat uit vijf schakels: **invoer, vervoer, opslag, handel** en **gebruik**. Vlaanderen en Nederland worden vergeleken op basis van vijf indicatoren die ieder een schakel van de keten beschrijven en achtereenvolgens aan bod komen. Met betrekking tot de indicatoren worden de volgende conclusies voor de veiligheid in Vlaanderen en Nederland getrokken:

- *Eerste indicator: Classificatie van vuurwerk*  
Vlaanderen en Nederland hanteren verschillende classificatiesystemen voor vuurwerkproducten, die moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Omdat de classificatie en de invoer van vuurwerk in Nederland beter worden gecontroleerd, luidt de conclusie dat de veiligheid met betrekking tot de indicator *classificatie van vuurwerk* in Nederland groter is dan in Vlaanderen.
- *Tweede indicator: Inzicht in vuurwerktransporten*  
In Vlaanderen wordt er geen overzicht bijgehouden van alle vuurwerktransporten, waardoor er geen inzicht bestaat. In Nederland moet het vervoer van vuurwerk worden gemeld aan een onderdeel van het Ministerie van VROM, dat gegevens beheert over alle schakels van de vuurwerkketen en deze informatie doorgeeft aan andere instanties. De praktijk leert dat veel transporten niet worden gemeld of dat er onjuiste gegevens worden verstrekt. Het inzicht in vuurwerktransporten in Nederland is, hoewel dat niet volledig is, groter dan het inzicht in het vuurwerkvervoer in Vlaanderen.
- *Derde indicator: Veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten*  
Met betrekking tot de opslag van vuurwerk wordt geconcludeerd dat de situatie in Nederland veiliger is dan in Vlaanderen. Dit komt doordat de Nederlandse regelgeving veel omvattender is dan de Vlaamse en er meer controles worden uitgevoerd. In de Vlaamse regelgeving zijn er onder andere geen algemeen geldende veiligheidsafstanden opgenomen. Bovendien kent de verantwoordelijke toezichthouder een voortdurende onderbezetting, waardoor er minder controles worden uitgevoerd dan in Nederland.
- *Vierde indicator: Handel in illegaal vuurwerk*  
In Nederland is de vraag naar illegaal vuurwerk groter dan in Vlaanderen. Veel Nederlandse consumenten kopen tegen het einde van het jaar vuurwerk in Vlaanderen en nemen dat illegaal mee de grens over. Illegaal vuurwerk zorgt jaarlijks voor veel Nederlandse gewonden. Omdat er in Vlaanderen minder illegaal vuurwerk wordt afgestoken, vallen er minder gewonden en is de veiligheid groter.

- *Vijfde indicator: Veiligheid van vuurwerkevenementen*  
In de Vlaamse regelgeving staan er geen regels voor vuurwerkevenementen. Hierdoor ontstaan er in de praktijk onveilige situaties, zoals korte effectafstanden. Desondanks vinden er weinig ongevallen plaats. In Nederland moeten vuurwerkbezigers veel veiligheidsmaatregelen treffen. Het veiligheidsniveau dat hierdoor gegarandeerd wordt, ligt vele malen hoger dan in Vlaanderen.

De conclusie voor de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland luidt, dat het Nederlandse vuurwerkbeleid op meer aspecten een veilige situatie garandeert dan het Vlaamse beleid.

In dit onderzoek komt naar voren dat de vuurwerkcramp in Vlaanderen een aantal gevolgen voor het vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan heeft gehad. De invloed op het Vlaamse vuurwerkbeleid bestaat er uit, dat de komst van nieuwe regelgeving over het vervoer van vuurwerk is bespoedigd. De uitvoering van het beleid is enigszins aangescherpt: vergunningaanvragen voor de opslag van vuurwerk worden nu strikter beoordeeld en in een klein aantal gemeenten vinden er sinds de vuurwerkcramp meer controles plaats. Met betrekking tot de praktijk heeft de vuurwerkcramp er toe geleid dat omwonenden nu meer protesteren tegen de komst van een vuurwerkbedrijf in hun omgeving. De meest directe invloed betreft een opdracht van de Minister van Economie tot het uitvoeren van controles bij de dertien grootste vuurwerkopslagen in België. Voor alle kleinere vuurwerkbedrijven werden geen controles verordend. Indirect heeft de vuurwerkcramp er voor gezorgd dat Nederlandse opslagen van zwaar vuurwerk zich in Vlaanderen gevestigd hebben. De reden hiervoor is dat het Nederlandse vuurwerkbesluit, dat na de vuurwerkcramp ingevoerd is, zulke strenge eisen aan deze opslagen stelt, dat deze bedrijven binnen Nederland geen locatie meer kunnen vinden.

De eindconclusie van deze scriptie luidt dat de mate waarin de vuurwerkcramp invloed heeft gehad op het Vlaamse vuurwerkbeleid, in geen verhouding staat met de enorme gevolgen die de ramp in Nederland had. De verwachting was echter niet dat de invloed in Vlaanderen vergelijkbaar zou zijn met de invloed op het Nederlandse vuurwerkbeleid (schokkende gebeurtenissen in het buitenland leiden immers niet spontaan tot beleidsveranderingen in de nationale regelgeving); verwacht werd dat de vuurwerkcramp in Vlaanderen ook 'gevoeld' zou zijn en dat er enige invloed zou zijn. Gezien de wijzigingen in het beleid, de uitvoering en de praktijk, blijkt deze verwachting uitgekomen te zijn.

De invloed van de vuurwerkcramp in Vlaanderen lijkt door een aantal factoren beperkt te worden. In de eerste plaats zijn er in Vlaanderen (België) geen grote ongevallen met vuurwerk bekend. In de tweede plaats neemt vuurwerk in de Vlaamse samenleving een andere plaats in dan in de Nederlandse. De 'vuurwerkcultuur' in Vlaanderen en Nederland verschilt: vuurwerk 'leeft' niet in Vlaanderen en vormt geen (politiek en maatschappelijk) issue. In de derde plaats was het Vlaamse vuurwerkbeleid net vóór de vuurwerkcramp, in februari 2000, hervormd, waardoor de noodzaak om het beleid ná de vuurwerkcramp wederom te veranderen heel klein was.

In het licht van het *advocacy-coalition-framework* wordt het uitblijven van fundamentele beleidsveranderingen in het Vlaamse vuurwerkbeleid verklaard doordat er na de vuurwerkcramp geen groepen in de samenleving zijn opgestaan die het beleid wilden veranderen. De 'machthebbers' met betrekking tot het vuurwerkbeleid bleven dominant en bleven bij het al veranderde beleid.

Volgens het *punctuated-equilibrium-model* zijn er geen grote beleidsveranderingen opgetreden omdat vuurwerk niet als onderwerp op de politieke agenda kwam te staan. Dit komt doordat er weinig aandacht ontstond voor de gevolgen van de vuurwerkcramp in Vlaanderen.

In het *stromenmodel* wordt de afwezigheid van grote beleidsveranderingen verklaard doordat de overheid vuurwerk niet als een probleem (h)erkende, er geen beleidsalternatieven voor handen waren en de politiek zich niet bewust werd van de risico's van vuurwerk.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2: Onderzoeksmethode en theoretisch kader</b> .....	<b>8</b>
2.1 Verantwoording en onderzoeksmethode .....	8
2.1.1 Verantwoording.....	8
2.1.2 Onderzoeksmethode.....	9
2.2 Indicatoren.....	10
2.2.1 Eerste indicator: Classificatie van vuurwerk.....	11
2.2.2 Tweede indicator: Inzicht in vuurwerktransporten.....	12
2.2.3 Derde indicator: Veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten.....	13
2.2.4 Vierde indicator: Handel in illegaal vuurwerk .....	14
2.2.5 Vijfde indicator: Veiligheid van vuurwerkevenementen.....	14
2.2.6 Indicatoren en toegekend gewicht .....	15
2.3 Theoretisch kader.....	16
2.3.1 Het advocacy-coalition-framework.....	16
2.3.2 Het punctuated-equilibrium-model .....	17
2.3.3 Het stromenmodel van Kingdon.....	17
<b>Hoofdstuk 3: Vuurwerkbeleid en praktijk</b> .....	<b>19</b>
3.1 De classificatie en invoer van vuurwerk.....	20
3.1.1 Verschillende categorieën vuurwerkproducten .....	20
3.1.2 Classificatiesystemen vergeleken .....	23
3.1.3 Het classificatiesysteem in de praktijk.....	26
3.2 Vervoersstromen .....	27
3.2.1 Transparantie van het vervoer .....	28
3.2.2 Toezicht op vervoersstromen.....	31
3.3 Veiligheidsafstanden en bouwwijze van opslagen.....	31
3.3.1 Veiligheidsafstanden en bouweisen.....	33
3.3.2 Effecten op de veiligheid .....	36
3.3.3 Toezicht .....	38
3.4 Handel in illegaal vuurwerk.....	40
3.4.1 Omvang .....	42
3.4.2 Bestrijding van de illegaliteit.....	44
3.5 Veiligheid van vuurwerkevenementen .....	46
3.5.1 Regels voor evenementen .....	46
3.5.2 Striktheid.....	49
3.5.3 Toezicht tijdens evenementen .....	49
3.6 Vlaanderen en Nederland vergeleken .....	50
<b>Hoofdstuk 4: Vlaanderen en Nederland vergeleken</b> .....	<b>53</b>
4.1 Vergelijking op indicatoren .....	53
4.1.1 Eerste indicator: Classificatie van vuurwerk.....	53
4.1.2 Tweede indicator: Inzicht in vuurwerktransporten.....	54
4.1.3 Derde indicator: Veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten.....	55

4.1.4 Vierde indicator: Handel in illegaal vuurwerk .....	56
4.1.5 Vijfde indicator: Veiligheid van vuurwerkevenementen .....	56
4.2 Conclusie over de vergelijking .....	57
<b>Hoofdstuk 5: De invloed van de vuurwerkcramp.....</b>	<b>59</b>
5.1 Het advocacy-coalition-framework.....	59
5.2 Het punctuated-equilibrium-model.....	62
5.3 Het stromenmodel van Kingdon .....	63
5.4 Eindconclusie .....	64
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>67</b>

## Voorwoord

Op 13 mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkramp plaats waarbij 22 doden en bijna duizend gewonden vielen. Een complete woonwijk werd van de kaart geveegd en de materiële schade was enorm. Vanwege de gebleken risico's van de opslag van vuurwerk en de tekortkomingen in de regelgeving die in het onderzoek van de commissie Oosting naar voren kwamen, vormde de vuurwerkramp de aanleiding voor omvangrijke veranderingen van het Nederlandse vuurwerkbeleid.

Vijf jaar na de ramp deed het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) van Universiteit Twente onderzoek naar die beleidsveranderingen. Dit onderzoek wordt beschreven in het boek *“Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkramp”*. Mijn betrokkenheid als student-assistent bij dit onderzoek, wekte mijn interesse voor het vuurwerkbeleid als onderwerp van mijn masterthese. Uiteindelijk koos ik voor een vergelijking tussen het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de invloed die de vuurwerkramp hierop heeft gehad. De voorliggende scriptie is het resultaat en vormt de afronding van mijn master Public Administration (mastertrack Environment, Spatial Quality and Sustainability) aan Universiteit Twente.

Het vergelijken van het vuurwerkbeleid van Vlaanderen met dat van Nederland is een lastige klus gebleken, omdat het een omvattend beleid is dat in beide landen een verschillende plaats inneemt. Graag wil ik dan ook de mensen bedanken die mij hebben geholpen.

Mijn dank gaat uit naar de leden van mijn begeleidingscommissie voor hun aanwijzingen en beschikbaarheid. Ik bedank Kris Lulofs, begeleider tijdens mijn student-assistentschap en eerste begeleider bij het afstuderen, voor zijn goede begeleiding en welgemeende interesse. Hans Bressers, directeur van het CSTM en voorzitter van de begeleidingscommissie, en Michiel Heldeweg, mijn tweede begeleider, bedank ik voor hun aan- en bijsturing. Gezien de datum die ik hieronder zet, meen ik dat het ook passend is als ik hen bedank voor hun geduld.

Daarnaast wil ik Hans en Kris bedanken voor de mogelijkheid om bij het CSTM een student-assistentschap te vervullen. Ik heb die periode als zeer leerzaam ervaren en voelde mij erg bij het onderzoek betrokken, met als hoogtepunt de publicatie van mijn (eerste?) boek!

Ik bedank alle respondenten voor hun tijd en uitleg. Het belangrijkste gedeelte van het onderzoek is op hun interviews gebaseerd.

Tenslotte bedank ik mijn familie en vrienden die mij hebben gesteund tijdens de periode van mijn onderzoek. Het afsluiten van een moeilijke periode had zonder hen zo veel langer op zich laten wachten. Ik ben blij dat ik hen het resultaat van mijn studie eindelijk kan laten zien. In het bijzonder bedank ik Simon van Es, die niet alleen altijd voor mij klaar staat maar ook heeft geholpen bij de uiterlijke verzorging van mijn scriptie, en mijn ouders, die mij de mogelijkheden hebben gegeven om te gaan studeren en me steeds aangemoedigd hebben om mijn studie tot een goed einde te brengen (al denk en hoop ik niet dat daar ooit aan hebben getwijfeld).

Wierden, 2 augustus 2007

Annemieke Boeren



# Hoofdstuk 1: Inleiding

Op 13 mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkcramp plaats waarbij 22 doden vielen en er bijna duizend mensen gewond raakten. Door het exploderen van vuurwerkbedrijf SE Fireworks werd een complete woonwijk weggevaagd: ongeveer 500 huizen gingen verloren en 1500 woningen in de directe omgeving van het rampgebied raakten beschadigd ([www.13mei2000.nl](http://www.13mei2000.nl)). Uit onderzoek van de commissie Oosting, de onafhankelijke onderzoekscommissie die werd ingesteld na de ramp, bleek dat SE Fireworks veelvuldig de regels overtrad. Er waren bijvoorbeeld illegaal opslagcontainers geplaatst en er lag (zo blijkt uit berekeningen van de commissie) veel meer en zwaarder vuurwerk opgeslagen dan was vergund. Niet alleen de bedrijfsleiding werd verantwoordelijk gesteld, maar ook de gemeente Enschede omdat de verleende vergunningen niet adequaat waren, er toezicht op de naleving van de regels ontbrak en overtredingen niet werden gecorrigeerd. De vraag rees hoe de gemeente een vuurwerkbedrijf van dergelijke omvang überhaupt zo dichtbij woonbebouwing had kunnen toegestaan. De commissie Oosting stelde ook voor de nationale overheid aanbevelingen op, omdat er voor de vuurwerkbranche geen regels golden die een hoog veiligheidsniveau garandeerden, ondanks het ongeval in Culemborg op 14 februari 1991. Bij die explosie in een vuurwerkfabriek kwamen twee personen om het leven. Na deze gebeurtenis werd aangekondigd dat er maatregelen zouden worden getroffen. Desondanks gebeurde dit niet, omdat geen van de betrokken ministeries hiertoe het initiatief nam.

Vijf jaar later subsidieerde de directie Externe Veiligheid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een onafhankelijk onderzoek naar de veranderingen in het vuurwerkbeleid als gevolg van de vuurwerkcramp door het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM). In mei 2005 is dit onderzoek afgerond en is het rapport ervan verschenen. Twee maanden later werd het onderzoek in boekvorm uitgebracht: *“Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp”* (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005).

Als student-assistent ben ik betrokken geweest bij het onderzoek van het CSTM naar de Nederlandse vuurwerkbranche, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de verschoven verantwoordelijkheidsverdeling en de strengere regelgeving die is ingevoerd. Er is onderzocht welke gevolgen deze beleidsveranderingen vijf jaar na de ramp hebben en of de veiligheidssituatie door deze veranderingen is verbeterd. Tijdens mijn student-assistentenschap werd mijn interesse gewekt voor het vuurwerkbeleid als onderwerp voor mijn afstudeerscriptie. Om te onderzoeken of de vuurwerkcramp in Enschede ook in andere landen invloed heeft gehad op het vuurwerkbeleid, heb ik ervoor gekozen om een vergelijking te maken tussen het Nederlandse en het Vlaamse vuurwerkbeleid. (De keuze voor Vlaanderen wordt verantwoord in paragraaf 2.1.1.)

De doelstelling van mijn afstudeeronderzoek is het verkrijgen van inzicht in de invloed van de vuurwerkcramp in Vlaanderen en Nederland. Daarnaast wil ik inzicht verkrijgen in het Vlaamse en Nederlandse vuurwerkbeleid, de wijze waarop dit beleid uitwerkt in de praktijk en de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland.

Bij het verzamelen van onderzoeksmateriaal voor het CSTM-onderzoek, dat een overzicht geeft van bestaand onderzoek, bleek dat er geen overkoepelend onderzoek in Nederland bestond over alle aspecten van het vuurwerkbeleid. De wetenschappelijke relevantie van mijn scriptie ligt deels in het ontbreken van dergelijk onderzoek. Daarnaast is het relevant om een vergelijking te maken tussen Vlaanderen en Nederland, omdat vuurwerk daar een verschillende plaats in de samenleving inneemt. Tevens is de vraag relevant in hoeverre schokkende gebeurtenissen effect hebben; niet alleen met betrekking tot het veranderen van beleidsregels, maar ook bij de uitvoering daarvan in de praktijk.



Hierover bestaan verschillende ideeën en deze casus biedt de mogelijkheid te bezien welke in dit geval meer overeenstemmen met de gebeurtenissen.

De maatschappelijke relevantie van mijn scriptie wordt bepaald door de grote impact van de vuurwerkramp op de Nederlandse samenleving. Daarnaast is het interessant om te vergelijken of er in Vlaanderen en in Nederland anders tegen vuurwerk wordt aangekeken. Na de vuurwerkramp kwam het vuurwerkbeleid in Nederland hoog op de politieke agenda en werd er een geheel nieuwe regelgeving opgesteld. Een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland is wellicht relevant om deze aandacht te relativeren. Bovendien bestaat er een zekere relatie met betrekking tot vuurwerk tussen Vlaanderen en Nederland, omdat Nederlandse consumenten ieder jaar een grote hoeveelheid vuurwerk in Vlaanderen kopen.

De doelstellingen van dit onderzoek komen tot uitdrukking in de volgende probleemstelling:

**Welke invloed heeft de vuurwerkramp in Enschede gehad op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en op de praktijk daarvan?**

Bij de probleemstelling horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zien het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid eruit en hoe wordt dat beleid in de praktijk uitgevoerd?
2. Zijn het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan veranderd na de vuurwerkramp in Enschede?
3. Welke verschillen bestaan er tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot beleid en praktijk omtrent vuurwerk en de ontwikkelingen daarin?
4. Kunnen de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland worden verklaard door de vuurwerkramp?

In hoofdstuk 2 worden de keuzes die voor dit onderzoek gemaakt zijn verantwoord. Er wordt uitgelegd waarom er is gekozen voor Vlaanderen als vergelijkingsmateriaal met Nederland en welke onderzoeksmethodes zijn gebruikt. In dit hoofdstuk worden tevens de indicatoren beschreven op basis waarvan de vergelijking plaatsvindt en wordt het theoretisch kader weergegeven.

Hoofdstuk 3 beschrijft het vuurwerkbeleid van Vlaanderen en Nederland. Er wordt beschreven welke beleidsveranderingen de afgelopen jaren zijn ingevoerd en wat de redenen voor deze veranderingen waren. Ook komt de praktijk van het beleid aan de orde. De verschillende onderdelen van het beleid worden beschreven aan de hand van de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde indicatoren. In hoofdstuk 3 worden de eerste en de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

In hoofdstuk 4 worden de derde en vierde onderzoeksvragen beantwoord. Het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid worden vergeleken, evenals de uitvoering van het beleid in de praktijk. De vergelijking vindt plaats op basis van de gekozen indicatoren die in dit hoofdstuk tegen elkaar worden afgewogen.

In hoofdstuk 5 wordt tenslotte geconcludeerd wat de invloed is van de vuurwerkramp op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan. De probleemstelling wordt beantwoord op basis van het theoretisch kader en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Hoofdstuk 2: Onderzoeksmethode en theoretisch kader

Deze scriptie heeft tot doel om te onderzoeken of de vuurwerkcramp in Enschede invloed heeft gehad op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk hiervan. Er wordt onderzocht hoe groot deze invloed is en wat er daadwerkelijk veranderde in de praktijk. Het onderzoek van deze scriptie bestaat grofweg uit drie onderdelen: een beschrijving, een vergelijking en een analyse. In hoofdstuk 3 worden het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid beschreven aan de hand van de zogenaamde vuurwerkketen. De vuurwerkketen beschrijft de 'levenslijn' van een vuurwerkproduct, van de productie tot het gebruik. De schakel productie wordt niet opgenomen in deze scriptie, omdat de hoeveelheid vuurwerk die in Vlaanderen en Nederland geproduceerd zo klein is dat deze niet in verhouding staat met de grote hoeveelheden vuurwerk die jaarlijks geïmporteerd worden. Als de vuurwerkketen beschreven wordt, gaat het zodoende om de vijf fasen die een vuurwerkproduct in Vlaanderen of Nederland doorloopt: **invoer, vervoer, opslag, handel en gebruik**.

In hoofdstuk 4 worden het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk hiervan vergeleken. Voor het maken van deze vergelijking worden er vijf indicatoren gebruikt. Deze indicatoren hebben betrekking op de verschillende schakels in de vuurwerkketen en worden in paragraaf 2.2 geïntroduceerd.

In hoofdstuk 5 wordt vervolgens geanalyseerd wat de invloed van de vuurwerkcramp in Enschede is geweest op het vuurwerkbeleid en op de uitvoering daarvan in de praktijk. In Nederland vormde de vuurwerkcramp in Enschede de directe aanleiding om het beleid te hervormen, in tegenstelling tot de explosie van een vuurwerkopslag in Culemborg in 1991. Na dat ongeval ontstond er ook aandacht voor de Nederlandse regels voor vuurwerkbedrijven, maar die aandacht verslaptte snel en het vuurwerkbeleid werd niet veranderd. Hieruit kan worden afgeleid dat een schokkende gebeurtenis, zoals een vuurwerkexplosie, niet altijd leidt tot beleidsverandering. Er bestaan verschillende theorieën over de situaties waarin beleidsveranderingen wel of niet totstandkomen. In paragraaf 2.3 wordt een drietal theorieën beschreven dat wordt gebruikt: het *advocacy-coalition-framework* van Sabatier (1988), het *punctuated-equilibrium-model* van Baumgartner en Jones (1993) en het *stromenmodel* van Kingdon (1995). Per theorie wordt aangegeven welke elementen er voor het onderzoek naar het vuurwerkbeleid van Nederland en Vlaanderen worden geselecteerd en waar in het bijzonder rekening mee wordt gehouden.

Voordat de gebruikte indicatoren en theorieën in paragraaf 2.2 en 2.3 worden geïntroduceerd, wordt er in dit hoofdstuk weergegeven hoe het onderzoek in deze scriptie is uitgevoerd. De verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethode is opgenomen in paragraaf 2.1.

### 2.1 Verantwoording en onderzoeksmethode

In deze paragraaf worden de keuzes die in deze scriptie zijn gemaakt verantwoord. Er wordt tevens uitgelegd hoe bepaalde termen zijn geoperationaliseerd en hoe het onderzoek is vormgegeven.

#### 2.1.1 Verantwoording

In de eerste plaats moet worden verantwoord waarom er voor is gekozen Nederland met Vlaanderen te vergelijken en niet met een ander land. Het uitgangspunt is dat twee landen die overeenkomsten vertonen beter met elkaar vergeleken kunnen worden, dan totaal verschillende landen. Dit heeft te maken met de validiteit van de vergelijking.

Een criterium was dat Nederland werd vergeleken met een buurland, omdat een kleine fysieke afstand de kans op invloed van de vuurwerkcramp het grootst maakt: wanneer iets dicht bij je gebeurt, maakt het meer indruk dan iets wat verder van je afstaat. In de keuze tussen Duitsland en België wordt

geconcludeerd dat Nederland beter vergelijkbaar is met België dan met Duitsland. Nederland en België zijn beide kleine landen, terwijl Duitsland vele malen groter is en veel meer inwoners telt. Veel importproducten bereiken Europa over de Noordzee, waar Nederland en België beiden aan grenzen.

In de tweede plaats moet de keuze om Nederland met Vlaanderen in plaats van met heel België te vergelijken worden verantwoord. Anders dan Nederland, kent België een federaal systeem. België bestaat uit drie gewesten: Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Ieder gewest heeft een eigen regering, maar er bestaat ook een federale regering. Voor de uitvoering van dit onderzoek, was nog onbekend dat het vuurwerkbeleid door de federale regering wordt bepaald. Zodoende is er voor gekozen om een gewest te bestuderen.

Vlaanderen is beter vergelijkbaar met Nederland dan Wallonië. Binnen België bestaan er verschillen tussen de Vlaamse en de Waalse cultuur. De Waalse cultuur vindt meer aansluiting met de Franse, terwijl de Vlaamse cultuur meer overeenkomt met de Nederlandse. Hierbij gaat het niet alleen om de opbouw van de samenleving, maar ook om de taal en de economische positie. Bovendien hebben Vlaanderen en Nederland een grote zeehaven (respectievelijk Antwerpen en Rotterdam), waardoor er veel vervoer door het binnenland plaatsvindt. Ook bestaat er al een relatie tussen Vlaanderen en Nederland, omdat veel Nederlandse consumenten aan het einde van het jaar naar Vlaanderen reizen om daar vuurwerk te kopen. Dit vindt veelvuldig plaats en jaarlijks wordt er aan de Nederlandse grens veel illegaal vuurwerk onderschept door de douane en de politie. Er zijn geen (of verwaarloosbaar weinig) Nederlanders die vuurwerk kopen in Wallonië. Van de ongeveer 600 Belgische winkels waar consumenten vuurwerk kunnen kopen zijn er 500 in Vlaanderen gevestigd. Ook wordt er zowel in Vlaanderen als in Nederland geen vuurwerk geproduceerd, terwijl er in Wallonië enkele vuurwerk- en munitiefabrieken gevestigd zijn.

Dit afwegende, wordt geconcludeerd dat Vlaanderen de beste kandidaat is voor een vergelijking met Nederland. Vlaanderen en Nederland beschikken immers over vergelijkbare fysieke en culturele omstandigheden en er bestaat al een band met betrekking tot vuurwerk. Het lijkt aannemelijk dat de vuurwerkcramp geen gevolgen buiten Nederland heeft gehad, als er in Vlaanderen geen effecten worden waargenomen; als een reactie op de vuurwerkcramp in Vlaanderen uitbleef, dan werd er in andere landen naar alle waarschijnlijkheid ook niet gereageerd.

Overigens zal er in deze scriptie soms over Vlaanderen gesproken worden, terwijl de regels eigenlijk voor heel België gelden. Dit gaat in ieder geval op voor de Koninklijke en Ministeriële Besluiten die worden besproken. Als onderzoeksonderwerp is nu eenmaal gekozen voor Vlaanderen en er zal dus niet (onnodig) worden uitgeweid over België.

In vertrouwen dat de keuze voor Vlaanderen voldoende verantwoord is, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de gekozen onderzoeksmethode.

### 2.1.2 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt verantwoord hoe mijn afstudeeronderzoek is vormgegeven. De probleemstelling (*Welke invloed heeft de vuurwerkcramp in Enschede gehad op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en op de praktijk daarvan?*) wordt beantwoord door middel van de vier onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn genoemd.

Dit onderzoek begint met een beschrijving van het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan, op basis waarvan er een vergelijking wordt gemaakt. Als het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid worden vergeleken, wordt er onderzocht welk beleid er meer veiligheid creëert. Veiligheid verwijst in deze scriptie naar het bestaan van een situatie waarin de gevaren van vuurwerk zo goed mogelijk bekend zijn en de risico's zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. Een minimalisering van de risico's zorgt er voor dat er minder mensen als gevolg van vuurwerk gevaar lopen en dat er bij een eventueel ongeval minder mensen gewond raken. Een veilige situatie wil niet zeggen

dat alle gevaren zijn weggenomen (dat is immers onmogelijk), maar dat er zoveel mogelijk is gedaan om gevaarlijke omstandigheden te voorkomen.

Onder het vuurwerkbeleid wordt alle wet- en regelgeving over vuurwerk verstaan. De praktijk heeft betrekking op de uitvoering van het beleid en de situatie in het dagelijks leven: Worden de wet- en regelgeving nageleefd? Wordt er (werkelijk) toezicht gehouden door de overheid? Vindt er handhaving plaats en worden overtreeders gestraft?

Na het beschrijven en vergelijken van het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid wordt onderzocht wat de invloed van de vuurwerkcramp in Enschede is geweest. De vuurwerkcramp was de directe aanleiding voor het wijzigen van het Nederlandse vuurwerkbeleid. Omdat de vraag is of de vuurwerkcramp in Vlaanderen invloed heeft gehad, heb ik ervoor gekozen om een onderzoek in de tijd te doen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie vóór en ná de vuurwerkcramp. Er moet echter worden opgemerkt dat er naast de vuurwerkcramp ook andere gebeurtenissen een rol spelen, zoals de ontwikkeling van een EU-richtlijn omtrent vuurwerk en getouwtrek tussen Nederland en België omtrent het vele in Nederland illegale vuurwerk dat afkomstig is uit België (hierbij wordt in deze scriptie slechts kort stilgestaan).

De onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van een bureauonderzoek en telefonische interviews. Er zijn zowel Nederlandse als Vlaamse beleidsmedewerkers geïnterviewd; hun namen zijn opgenomen in de literatuurlijst. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van vragenlijsten met open antwoorden. De vragenlijsten en letterlijke antwoorden zijn niet in deze scriptie opgenomen. Door de respondenten verstrekte informatie is vastgelegd in de tekst van de hoofdstukken.

De informatie over het Nederlandse vuurwerkbeleid is voor het overgrote deel afkomstig uit het boek *“Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp”*. Voor een uitgebreide beschrijving van de Nederlandse situatie wordt naar dit boek verwezen; in deze scriptie worden het Nederlandse beleid en de praktijk omschreven voor zover dat nodig is om een vergelijking te maken met Vlaanderen. Het Vlaamse beleid wordt voornamelijk beschreven door een analyse van de regelgeving over vuurwerk. Enige onduidelijkheden over het Vlaamse beleid werden door de respondenten weggenomen. Daarnaast zijn er verschillende andere beleidsdocumenten gebruikt voor de vergelijking tussen het Vlaamse en het Nederlandse beleid.

## 2.2 Indicatoren

In deze paragraaf wordt een omschrijving gegeven van de indicatoren die worden gebruikt om Vlaanderen en Nederland met elkaar te vergelijken. Die vergelijking is gebaseerd op de vijf schakels van de vuurwerkketen, wat wil zeggen dat voor ieder aspect van het vuurwerkbeleid de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland worden beschreven. Inspiratie voor het benoemen van de indicatoren vond ik tijdens het CSTM-onderzoek. Tijdens dit onderzoek bleken steeds dezelfde factoren fundamenteel te zijn voor de veiligheid van vuurwerk.

Indicatoren kunnen niet willekeurig worden gekozen: zij moeten “zo adequaat en volledig mogelijk” en meetbaar zijn (Lulofs, 1995, p. 74). In de eerste plaats moet er een duidelijke relatie zijn tussen de te onderzoeken aspecten en de indicatoren. In de tweede plaats is van belang of een indicator alle dimensies van het beleidsaspect omvat. In de derde plaats moet er rekening gehouden worden met factoren die het beeld dat de indicator geeft, beïnvloeden. Deze drie uitgangspunten leiden tot vier vuistregels voor onderzoek:

- De *validiteitsregel*: Een gekozen indicator moet een goede graadmeter zijn, waarbij het draait om de vraag of er gemeten wordt wat we willen weten.
- De *betrouwbaarheidsregel*: De meetmethoden moeten betrouwbaar zijn, wat het geval is als bij herhaling van het onderzoek steeds dezelfde uitkomsten worden verkregen.

- De *precisieregel* ten aanzien van de informatiebronnen: De informatie moet zo gedetailleerd worden beschreven, dat de adequaatheid ervan kan worden bepaald en de keuze voor de informatiebronnen kan worden verantwoord.
- De *uitvoerbaarheidsregel*: Het onderzoek moet zodanig worden uitgevoerd dat het voldoet aan de gestelde doelen.

Voor het kiezen van de indicatoren betekent dit, dat er per onderdeel van de vuurwerkketen een bruikbare indicator wordt gekozen, die het beleid zo goed en compleet mogelijk weergeeft en meetbaar is. Het Vlaamse en Nederlandse beleid worden zo gedetailleerd beschreven als nodig is voor de vergelijking. Bij een kwalitatief onderzoek, dat, zoals in deze scriptie, is gericht op het verklaren van verschillen, moet er rekening worden gehouden met eventuele derde factoren die de relatie tussen de indicator en het beleidsonderdeel beïnvloeden. Omdat de bruikbaarheid van indicatoren nogal kan verschillen, wordt er aan de goed toepasbare indicatoren meer gewicht toegekend dan aan de minder goed toepasbare indicatoren. Deze toekenning komt aan in paragraaf 2.2.6 aan de orde. In de paragrafen 2.2.1 tot en met 2.2.5 worden de indicatoren besproken.

### 2.2.1 Eerste indicator: Classificatie van vuurwerk

De eerste indicator betreft de *classificatie van vuurwerk*. Alle vuurwerkproducten worden in een gevarenklasse ingedeeld. Deze gevaarzetting bepaalt de wijze waarop het vuurwerk behandeld moet worden. De commissie Oosting, die de vuurwerkkramp bij SE Fireworks onderzocht, noemde de zwaarte van het opgeslagen vuurwerk de grootste veroorzaker van de enorme omvang van de explosie. Het vuurwerk was onjuist geclassificeerd, wat wil zeggen dat het in een te lage categorie was ingedeeld en dat de etikettering, verpakking en opslagwijze niet overeenstemden met de wijze waarop dergelijk zwaar vuurwerk behandeld zou moeten worden.

Deze onvolkomenheid werd niet alleen bij SE Fireworks geconstateerd; de commissie Oosting kwam tot de conclusie dat Chinese vuurwerkproducenten hun producten veelvuldig onjuist classificeerden, waarover afspraken waren gemaakt met Nederlandse importeurs. Door producten in een minder zware klasse in te delen konden de producten goedkoper vervoerd worden (gunstig voor zowel de producent als de importeur), omdat er striktere eisen gelden naarmate er stoffen uit een zwaardere gevarenklasse worden getransporteerd. De gevaarlijkste goederen mogen bijvoorbeeld niet tegelijkertijd met andere gevaarlijke stoffen op een zeeschip aanwezig zijn (Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, 2001).

De classificatie van vuurwerk speelt een rol bij de productie van vuurwerk, omdat de fabrikant op alle producten een etiket aanbrengt dat vermeldt in welke gevarenklasse het product is ingedeeld. Vervolgens kiest een importeur het vuurwerk uit dat hij wil importeren naar Vlaanderen of Nederland. Als dit vuurwerk onjuist geclassificeerd is, wordt de Vlaamse of Nederlandse veiligheidssituatie bedreigd. Door onjuiste classificaties ontstaan er gevaren voor alle fasen uit de vuurwerkketen, omdat ook de veiligheidseisen bij het vervoer en de opslag worden bepaald aan de hand van de gevaarzetting van het vuurwerk. Ook het afsteken van onjuist geclassificeerd vuurwerk brengt risico's met zich mee, omdat de effecten van producten uit een zwaardere gevarenklasse een grotere reikwijdte hebben dan die van producten uit een lichtere klasse. De classificatie van vuurwerkproducten heeft zodoende een directe invloed op de veiligheid van het vuurwerkbeleid.

De classificatie van vuurwerkproducten kreeg veel aandacht in het Nederlandse vuurwerkbeleid dat na de vuurwerkkramp werd vastgesteld. Vanwege de toegewezen kernpositie en de effecten op de veiligheid in andere schakels van de vuurwerkketen, wordt de *classificatie van vuurwerk* opgenomen als indicator. Voor de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland wordt deze indicator onderzocht door de volgende vragen te beantwoorden:

- Bestaat er een classificatiesysteem voor vuurwerkproducten?
- Hoe verhoudt dit classificatiesysteem zich ten opzichte van andere?

- Wordt de toepassing van het classificatiesysteem strikt gecontroleerd?

Door na te gaan of er een classificatiesysteem bestaat en of dit systeem strenger is dan de systemen van andere landen, wordt een basis gelegd voor de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. Het is van belang om te onderzoeken of er regels zijn opgesteld voor de verschillende gevarenklassen waarin vuurwerkproducten zijn ingedeeld. De verschillende veiligheidseisen die aan het vervoer, de opslag, de handel en het gebruik van vuurwerk worden gesteld, bepalen de Vlaamse en Nederlandse veiligheidssituaties. Er moet echter wel worden onderzocht of het classificatiesysteem in de praktijk wordt gehandhaafd om te kunnen bepalen of het bestaan van het systeem zinvol is. Regels die niet worden nageleefd verbeteren immers nooit de veiligheidssituatie.

Deze indicator wordt onderzocht door het bestuderen van de Vlaamse en Nederlandse regelgevingen. Hierin kan worden gevonden of er een classificatiesysteem gehanteerd wordt en hoe dat er uit ziet. Hoe het systeem zich verhoudt ten opzichte van andere systemen en of het in de praktijk gehandhaafd wordt, wordt onderzocht door het interviewen van betrokkenen. Omdat op deze manier de drie gestelde vragen kunnen worden beantwoord en omdat de metingen kunnen worden herhaald zonder andere resultaten te verkrijgen, is de indicator *classificatie van vuurwerk* zowel valide als betrouwbaar.

### 2.2.2 Tweede indicator: Inzicht in vuurwerktransporten

De tweede schakel uit de vuurwerkketen betreft het vervoer van vuurwerk van de grens naar het binnenland. Het transport van vuurwerk brengt veiligheidsrisico's met zich mee. Ongevallen waarbij voertuigen die zijn beladen met vuurwerk betrokken zijn, kunnen grote gevolgen hebben voor andere weggebruikers en omliggende bebouwing. Vuurwerkproducten kunnen immers ontploffen, producten uit de zwaarste gevarenklasse zijn zelfs massa-explosief. Over het vervoeren van gevaarlijke stoffen zijn internationale en nationale regels opgesteld, maar ondanks alle opgestelde regels blijft het transport van vuurwerk risicovol. De commissie Oosting concludeerde in haar rapport dat de vervoersstromen in Nederland ten tijde van de vuurwerkcramp niet transparant waren, omdat er geen duidelijkheid bestond over de precieze lading en over de gevolgde routes (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001). Deze conclusies hebben er toe geleid dat er meer aandacht is ontstaan voor de registratie van vervoersstromen. Zulke registraties zorgen voor meer transparantie, maar het vervoer blijft een sector waarop toezicht houden moeilijk is.

De indicator *inzicht in vuurwerktransporten* wordt gebruikt om het Vlaamse en het Nederlandse beleid ten aanzien van het vervoer van vuurwerk te vergelijken. Hiertoe worden de volgende vragen beantwoord:

- In hoeverre zijn vuurwerktransporten transparant?
- Vindt er strikte controle op het vervoer plaats?

Met betrekking tot de eisen aan indicatoren kan het volgende worden geconcludeerd. Door te onderzoeken hoe inzichtelijk het vervoer van vuurwerk is (in het beleid en in de praktijk), wordt een beeld geschapen van de veiligheid in deze schakel van de vuurwerkketen. Zodoende voldoet deze indicator aan de validiteitseis; de veiligheid van de schakel vervoer is immers datgene wat ik wil onderzoeken.

Het beleid ten aanzien van vervoer wordt onderzocht door de regelgeving te analyseren. Deze indicator is zodoende betrouwbaar voor de vergelijking tussen het Vlaamse en het Nederlandse beleid. Voor de praktijk van het beleid bestaan er echter problemen met de meetbaarheid. Vervoersstromen zijn moeilijk te onderzoeken. Er vindt dagelijks zeer veel vervoer plaats en om alle vuurwerktransporten te inspecteren zouden er heel veel controleurs op pad moeten zijn. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over de precieze plaats waar voertuigen zich op een bepaald ogenblik bevinden en waaruit hun lading precies bestaat (bijvoorbeeld omdat er tijdens de rit meerdermalen gelost wordt).



De toepasbaarheid van deze indicator is door problemen met de meetbaarheid beperkt. Omdat in Vlaanderen en Nederland dezelfde problemen bestaan, wordt deze indicator toch gebruikt voor de vergelijking. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is vermeld, beschrijft paragraaf 2.2.6 hoe er met de meetbaarheid van de indicatoren rekening wordt gehouden bij de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland.

### 2.2.3 Derde indicator: Veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten

De derde schakel van de vuurwerketen betreft de opslag. Vuurwerkproducten worden, nadat zij aan land zijn gebracht, meestal vervoerd naar opslagplaatsen voordat zij verhandeld of afgestoken worden. De explosie van SE Fireworks heeft laten zien welke desastreuze gevolgen het onjuist opslaan van vuurwerkproducten kan hebben.

SE Fireworks was ten tijde van de vuurwerkcrisis gevestigd in een woonwijk. Het voornemen om het bedrijf te verplaatsen naar een bedrijventerrein bestond al jaren, maar de gemeente Enschede kon onvoldoende bijdragen om de verhuizing daadwerkelijk te realiseren. Na de ramp ontstond hierover veel verontwaardiging en rees de vraag of er in andere gemeenten overeenkomstige situaties bestonden. In het vernieuwde Nederlandse vuurwerkbeleid kreeg de ligging van vuurwerkbedrijven dan ook veel aandacht. Om de veiligheid voor omwonenden te garanderen, werden zogenaamde *veiligheidsafstanden* opgesteld: verplichte afstanden tussen een vuurwerkinstallatie en kwetsbare objecten, zoals woonbebouwing, bedrijven, zorginstellingen en vervoersstromen. Het verplichten van dergelijke afstanden verkleint de kans op veel slachtoffers na een calamiteit in de installatie, omdat minder mensen zich in de directe omgeving bevinden.

Aan vuurwerkinstallaties worden niet alleen veiligheidsafstanden gesteld, maar ook eisen die betrekking hebben op de bouwwijze en installatie. In het Nederlandse vuurwerkbeleid gelden er bijvoorbeeld regels over de brandveiligheid, de grootte van de deuren van opslagruimtes en de afstand waarop verschillende loodsen van elkaar gebouwd zijn. De bouwwijze heeft ook gevolgen voor de veiligheid van opslagplaatsen, de ligging van de loodsen is bijvoorbeeld bepalend voor het wel of niet overslaan van een brand naar andere opslagruimtes.

Niet alleen voor vuurwerkopslagen gelden er veiligheidsafstanden en bouwweisen, maar ook voor de verkooppunten waar vuurwerk aan consumenten wordt verkocht. Hier worden immers ook vuurwerkproducten opgeslagen, hoewel dit vaak van kortere duur is en een kleinere hoeveelheid betreft. Voor verkooppunten gelden er kleinere veiligheidsafstanden dan voor grote opslagen van zwaar vuurwerk.

De vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland voor de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* geschiedt aan de hand van de volgende vragen:

- Welke veiligheidsafstanden en bouwweisen gelden er?
- Hoe verbeteren deze regels de veiligheid?
- Vindt er strikt toezicht plaats op de uitvoering van de regels?

Vuurwerkopslagen en verkooppunten zijn bepalend voor de algemene veiligheidssituatie ten aanzien van vuurwerk. Producten bevinden zich soms een tamelijk lange periode in een opslag, totdat zij worden verkocht of afgestoken. Bovendien ligt er zoveel vuurwerk bij elkaar dat de risico's groot zijn. Door te onderzoeken aan welke regels vuurwerkopslagen en verkooppunten moeten voldoen, kan een beeld worden geschetst van de veiligheidssituatie die door de wetgever beoogd wordt. Het onderzoeken van de handhaving van deze regels geeft weer hoe het in de praktijk met de veiligheid van opslagen is gesteld. Het is immers onzeker of het beoogde veiligheidsniveau wordt gehaald, als er onduidelijkheid bestaat over de mate waarin opslagen en verkooppunten de veiligheidsafstanden en bouwweisen naleven.

Deze indicator voldoet aan de validiteitseis en de betrouwbaarheid is eveneens groot, omdat er gebruik kan worden gemaakt van regelgeving en van betrouwbare betrokkenen. Een herhaald onderzoek zal daarom dezelfde uitkomsten hebben. Omdat de validiteit en de betrouwbaarheid van deze indicator zo hoog zijn, is de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* goed toepasbaar.

#### 2.2.4 Vierde indicator: Handel in illegaal vuurwerk

De vierde schakel van de vuurwerkketen betreft de handel. Sommige vuurwerkproducten worden verkocht aan consumenten, andere mogen alleen door professionele vuurwerkafstekers worden gekocht. Naast deze legale handel in vuurwerk, wordt er ook gehandeld in illegaal vuurwerk. Dit betreft vuurwerk dat zonder vergunning wordt geïmporteerd, maar ook vuurwerk dat door consumenten wordt afgestoken, terwijl het alleen voor professionals bestemd is. Illegaal vuurwerk voldoet niet aan de veiligheidseisen die voor consumentenproducten gelden en levert zodoende veel meer gevaar op voor de gebruiker (en zijn omstanders) dan legaal vuurwerk. In Nederland wordt er jaarlijks veel illegaal vuurwerk gekocht en afgestoken, wat een grote hoeveelheid gewonden tot gevolg heeft. Veel van dat vuurwerk wordt in Vlaanderen gekocht en in het geniep mee naar Nederland genomen. De grootte van het probleem van illegale vuurwerkhandel wordt bepaald door de mogelijkheden om de regelgeving te ontduiken (hoe makkelijk is het om illegaal vuurwerk te verhandelen of te verkrijgen?), maar ook door de vraag naar illegaal vuurwerk. Deze vraag komt wellicht gedeeltelijk voort uit de regelgeving, maar wordt ook bepaald door de heersende cultuur en het aanbod.

Niet de legale vuurwerkhandel, maar de illegale vuurwerkhandel wordt in deze scriptie als indicator gebruikt. Het illegale vuurwerk dat in omloop is, vormt een groter gevaar voor de veiligheid van consumenten dan het legale vuurwerk. Veruit de meeste vuurwerkslachtoffers raken gewond door het afsteken van vuurwerk dat niet geschikt is voor consumenten of door zelfgemaakte vuurwerkproducten (die ook illegaal zijn omdat niet is gecontroleerd of zij aan de productveiligheidseisen voldoen). Hoe groter de omvang van de handel in illegaal vuurwerk is, des te meer wordt de veiligheid bedreigd. Om de *handel in illegaal vuurwerk* in Vlaanderen en Nederland met elkaar te kunnen vergelijken, worden deze vragen beantwoord:

- Hoe groot is het probleem van illegaal vuurwerk?
- Hoe wordt de handel in illegaal vuurwerk bestreden?

De omvang van de handel in illegaal vuurwerk geeft een beeld van de mate waarin het vuurwerkbeleid omzeild wordt. Met het onderzoek naar deze indicator wordt nagegaan of er gaten bestaan in de uitvoering van het beleid, wat de veiligheidssituatie ernstig zou kunnen bedreigen. Het doel van de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland is te meten hoe groot de veiligheid van het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid is. Een beschrijving van de illegale vuurwerkhandel geeft een beeld van de (on)veiligheid van het vuurwerkbeleid. Deze indicator wordt voldoende valide geacht om in het onderzoek te gebruiken: de *handel in illegaal vuurwerk* lijkt de best mogelijke indicator om een beeld te vormen van de veiligheid van de vuurwerkhandel, al wordt niet het gehele beleid over vuurwerkhandel omvat.

Naast de incomplete beschrijving die deze indicator geeft, vormt de meetbaarheid ook een probleem. Illegale praktijken zijn altijd in duisternis gehuld. Het onderzoek naar de illegale vuurwerkhandel wordt gebaseerd op bronnen van de Vlaamse en Nederlandse overheden, die natuurlijk ook maar gebruik maken van inschattingen en veronderstellingen. De indicator is zodoende slechts enigszins betrouwbaar.

#### 2.2.5 Vijfde indicator: Veiligheid van vuurwerkevenementen

Na de vuurwerkcramp zijn de Nederlandse regels voor vuurwerkevenementen (voorstellingen voor publiek waarbij vuurwerk door professionals wordt afgestoken) strenger geworden. Het achterliggende

argument hiervoor heeft te maken met de door de commissie Oosting geconstateerde onjuiste classificatie van vuurwerkproducten, waarover producenten en importeurs afspraken maakten. Veel importeurs organiseren ook vuurwerkevenementen. Men was bang dat de afstekers gebruik maakten van onjuist geclassificeerde producten, waardoor de in acht genomen veiligheidseisen niet toereikend waren. Zwaardere vuurwerkproducten hebben immers hevigere effecten die een grotere reikwijdte hebben. Hierdoor zouden de risico's voor de toeschouwers te groot zijn (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001).

De indicator *veiligheid van vuurwerkevenementen* wordt onderzocht met behulp van deze drie vragen:

- Welke regels gelden er voor vuurwerkevenementen?
- Hoe streng zijn deze regels?
- Wordt de uitvoering van de regels gehandhaafd?

De veiligheid tijdens vuurwerkevenementen wordt bepaald door de geldende regels en de mate waarin de afstekers zich daaraan houden. Zodoende is het van belang dat er tijdens de evenementen toezicht wordt gehouden. De indicator *veiligheid van vuurwerkevenementen* is valide, omdat er een directe relatie bestaat met de veiligheidssituatie rond vuurwerk.

De regels voor vuurwerkevenementen worden onderzocht om vast te stellen welke bepalingen er van toepassing zijn en hoe streng deze regelgeving is. De wijze waarop controles plaatsvinden, wordt onderzocht met behulp van deskundige overheidsambtenaren. Een herhaling van het onderzoek zal dezelfde resultaten opleveren, waardoor deze indicator betrouwbaar is.

## 2.2.6 Indicatoren en toegekend gewicht

In de vorige paragrafen kwam aan de orde dat niet alle indicatoren even valide en betrouwbaar zijn en dat zij niet alle vijf even goed kunnen worden toegepast. In deze paragraaf wordt er een rangorde vastgesteld in de mate waarin de indicatoren van belang zijn voor het onderzoek. Deze volgorde wordt bepaald door de validiteit en meetbaarheid van de indicatoren en door de mate waarin de indicatoren de veiligheid binnen de vuurwerkketen bepalen. Dit laatste heeft te maken met de doorwerking van de risico's binnen een bepaald beleidsonderdeel in andere schakels van de vuurwerkketen. De rangorde van de indicatoren kan een rol spelen bij de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. Aan de hoogst geplaatste indicatoren wordt de meeste waarde toegekend.

De *classificatie van vuurwerk* wordt als belangrijkste indicator aangewezen, omdat de juistheid van de classificatie niet alleen voor de invoer de mate van veiligheid bepaalt, maar ook in alle verdere fasen in de vuurwerkketen is. Onjuiste classificatie brengt risico's mee voor het vervoer, de opslag, de handel en het gebruik. Bovendien concludeerde de commissie Oosting dat de onjuiste classificatie van de bij SE Fireworks opgeslagen vuurwerkproducten de belangrijkste oorzaak van de enorme omvang van de vuurwerkcramp was, omdat het in feite zeer zwaar vuurwerk betrof.

De op één na belangrijkste indicator betreft de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van opslagen en verkooppunten*. Tijdens de opslag is het vuurwerk in de grootste hoeveelheden bij elkaar en zijn de risico's zodoende het grootst. Voor een ontploffing is weinig nodig; één vonk kan genoeg zijn om al het opgeslagen vuurwerk tot ontbranding te brengen. Met het stellen van eisen aan de bouwwijze van een opslagplaats kan worden voorkomen dat opgeslagen vuurwerkproducten elkaar aansteken. De bouwwijze is vooral van betekenis voor het voorkomen van calamiteiten; de veiligheidsafstanden zijn van belang voor de veiligheid voor de omgeving. De inrichting van de opslagruimte bepaalt in grote mate of de bij een calamiteit aanwezige werknemers kunnen vluchten. De aanwezigheid van bijvoorbeeld blusmiddelen en een brandalarm kan ervoor zorgen dat de schade van een klein brandje beperkt blijft.

De derde plaats wordt ingenomen door de indicator *veiligheid bij vuurwerkevenementen*. In de na de vuurwerkcramp vernieuwde Nederlandse vuurwerkregelgeving is er veel aandacht besteed aan het

gebruik van vuurwerk door professionals. Een calamiteit tijdens een vuurwerkshow heeft gevolgen voor de afstekers en het publiek. Omdat er op een afsteeklocatie kortstondig en niet zoveel vuurwerk wordt bewaard, zijn de eventuele risico's kleiner dan die van vuurwerkopslagen. De indicator *veiligheid bij vuurwerkevenementen* heeft zodoende minder invloed op de veiligheidssituatie en krijgt minder gewicht toegekend dan de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van opslagen en verkooppunten*.

De indicatoren *inzicht in vuurwerktransporten* en *handel in illegaal vuurwerk* delen de laatste plaats binnen de rangorde. Deze indicatoren zijn (veel) minder valide en betrouwbaar dan de eerste drie. Bovendien lijkt het onmogelijk om volledig inzicht te hebben in het vervoer van vuurwerk en in de illegale handel. Het vervoer is ondoorzichtig, omdat niet alle transporten gecontroleerd kunnen worden. De illegale vuurwerkhandel wordt vanzelfsprekend buiten het blikveld gehouden en is zodoende ook niet inzichtelijk.

Uiteraard is het zeer goed mogelijk om tot een andere volgorde van indicatoren te komen. Door een andere rangorde te kiezen worden er aan het einde van het onderzoek wellicht andere conclusies getrokken.

## 2.3 Theoretisch kader

Na de introductie van de indicatoren die in het onderzoek gebruikt worden om het vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan in Vlaanderen en in Nederland te vergelijken, wordt in deze paragraaf een aantal theorieën beschreven. Aan de hand van deze theorieën wordt verklaard wat de invloed van de vuurwerkcramp in Vlaanderen en Nederland is (geweest). Eventueel kan worden verklaard waarom er verschillend gereageerd werd op de vuurwerkcramp. De theorieën die achtereenvolgens worden beschreven zijn het *advocacy-coalition-framework*, het *punctuated-equilibrium-model* en het *stromenmodel* van Kingdon. Per theorie wordt aangegeven wat voor de casus van dit onderzoek de belangrijkste elementen zijn.

### 2.3.1 Het advocacy-coalition-framework

De eerste theorie die in dit afstudeeronderzoek gebruikt wordt is het *advocacy-coalition-framework* van Sabatier (1999). Dit model gaat over de groepen in de samenleving die het voor het zeggen hebben op bepaalde beleidsterreinen. Met een *advocacy coalition* wordt een verzameling van actoren (van binnen of buiten de overheid) bedoeld die gemeenschappelijke overtuigingen hebben en hun gedrag coördineren. Dat kan de regerende coalitie van politieke partijen zijn, maar er kunnen ook andere coalities gevormd worden. Er zijn vaak meerdere coalities actief binnen een beleidssector, waarbij er meestal één dominant is dan de andere.

Elke coalitie wordt gekenmerkt door haar politieke overtuigingen ('policy beliefs') en de beschikbare hulpbronnen. Deze kenmerken leiden tot een door de coalitie gebruikte strategie en instrumentarium. Beleidsbeslissingen verschaffen hulpbronnen aan de uitvoerende organisaties, maar ook beleidslijnen. De actoren binnen het subsysteem worden zo beïnvloed door beperkingen die van buiten het subsysteem worden opgelegd.

Binnen een *advocacy coalition* kunnen ook actoren meespelen die procesdoeleinden, bijvoorbeeld een snelle besluitvorming of het bereiken van consensus, nastreven in plaats van inhoudelijke doeleinden. Deze actoren noemt Sabatier '*policy brokers*' ('politieke makelaars').

Het *advocacy-coalition-framework* is gericht op het inzicht krijgen in beleidsveranderingen. Fundamentele beleidsveranderingen komen volgens de theorie tot stand als de ene *advocacy coalition* wordt afgelost door een andere of als de veranderingen van bovenaf worden opgelegd. Over het algemeen komen fundamentele veranderingen alleen tot stand wanneer de fundamentele waarden van de actoren binnen de coalitie veranderen of onder invloed van 'externe verstoringen'. Er ontstaat een strijd om de macht, waarin meerdere *advocacy coalitions* er naar streven om de dominante coalitie te worden.

Minder fundamentele beleidsveranderingen komen tot stand onder invloed van 'beleidsgericht leren', waarbij nieuwe ideeën ontstaan door ervaringen in andere beleidssectoren en/of nieuwe informatie. De actoren uit alle *advocacy coalitions* zijn er op uit om te leren, zodat zij de wereld beter kunnen begrijpen.

In het *advocacy-coalition-framework* wordt niet stilgestaan bij de invloed van schokkende gebeurtenissen op beleidsveranderingen. In de theorie wordt doorgaans uitgegaan van een periode van tien jaar waarin veranderingen totstandkomen. Voor de casus van deze scriptie wordt in het bijzonder het idee van 'policy beliefs' overgenomen: beleidsveranderingen gaan gepaard met de aflossing van de ene coalitie door een andere of met veranderingen in de overtuigingen van de actoren binnen de *advocacy coalition* (Sabatier, 1999).

### 2.3.2 Het punctuated-equilibrium-model

De tweede theorie die wordt besproken betreft het *punctuated-equilibrium-model* van Baumgartner en Jones (1993). Met dit model trachten zij te verklaren waarom er soms ineens grootschalige beleidsveranderingen optreden in politieke processen die normaliter hooguit langzaam en in kleine stapjes veranderen. In hun model besteden Baumgartner en Jones aandacht aan de beide situaties van evenwicht en verandering.

Een periode van stabiliteit en evenwicht vindt plaats als het onderwerp wordt gedomineerd door een subsysteem, ofwel een netwerk van actoren. Het evenwicht wordt verbroken als het onderwerp op de politieke agenda wordt geplaatst. Of dat gebeurt, heeft vooral te maken met de beeldvorming van de actoren over het onderwerp, wat wil zeggen dat veranderingen niet het gevolg zijn van veranderde objectieve omstandigheden, maar van aandachtsverschuiving.

Zodra het onderwerp op de politieke agenda staat, vindt er mobilisatie van de voor- en tegenstanders plaats. Grote, maar ook kleine veranderingen kunnen dan zorgen voor grote verschuivingen vanwege de steun ('positieve feedback') die zij oproepen. Deze grote verschuivingen kunnen echter teniet worden gedaan door tegenwerking ('negatieve feedback') die ontstaat als de veranderingen te ver van het gebruikelijke afwijken. Als een gebeurtenis vooral positieve feedback oproept, kunnen onverwacht snelle en grote veranderingen worden doorgevoerd, waarvan het einde een lange tijd niet in zicht komt.

Het kenmerkende van het *punctuated-equilibrium-model* is dat grote veranderingen gepaard gaan met elkaar versterkende veranderingen in beelden, actoren en spelregels. De veranderde verhoudingen in het subsysteem zullen vervolgens ook weer lange tijd stabiel blijven (Baumgartner en Jones, 1993).

### 2.3.3 Het stromenmodel van Kingdon

Na het *advocacy-coalition-framework* en het *punctuated-equilibrium-model* wordt in deze paragraaf het *stromenmodel* van Kingdon (1984) besproken. Volgens Kingdon vinden beleidsveranderingen plaats als de mogelijkheden hiervoor benut worden. Deze mogelijkheden, '*windows of opportunity*' genoemd, worden gecreëerd als de drie stromen uit het model samenkomen. Deze drie stromen zijn in wezen processen: het (h)erkennen van problemen, het bedenken van beleidsalternatieven en de bewustwording van de politiek. Politieke ondernemers ('political entrepreneurs') proberen de stromen te laten kruisen, zodat er veranderingen kunnen plaatsvinden met betrekking tot het beleidsonderwerp waarvoor zij zich hard maken. Om het toekomstige beleid van hun voorkeur te bereiken zijn de politieke ondernemers bereid om hun hulpbronnen te investeren.

De windows of opportunity komen min of meer toevallig tot stand en zijn volgens Kingdon niet lang achter elkaar open, doordat de stromen in beweging zijn en elkaar raken totdat één van de drie stromen afbuigt. Er kan soms worden voorspeld op welk moment de mogelijkheden voor beleidsverandering zich voordoen, bijvoorbeeld wanneer de wetgeving volgens schema vernieuwd wordt. Soms is het openen

van de 'windows' echter onvoorspelbaar, zoals na een plotselinge machtswisseling of na een schokkende gebeurtenis.

Wanneer een window of opportunity opengaat, vindt er niet altijd een verandering van het beleid plaats. Het kan zijn dat de aandacht voor een probleem verslapt, waardoor het onderwerp niet meer als probleem wordt bestempeld. Ook kan de politiek een bepaald probleem naast zich neerleggen, bijvoorbeeld als het de besluitvormers niet lukt om tot een consensus te komen, als zij zich met verkiezingen of andere onderwerpen bezighouden of als zij worden tegengewerkt door belangengroepen. In deze gevallen verdwijnt het onderwerp van de politieke agenda en zal er geen beleidsverandering plaatsvinden (Kingdon, 1984).

Hoewel Kingdon's stromenmodel niet specifiek over beleidsverandering gaat, is het bruikbaar voor de casus in deze scriptie. Er wordt voornamelijk aandacht geschonken aan de aanwezigheid van de probleempceptie, ideeën over beleidsalternatieven en politieke bewustwording bij opgetreden beleidsveranderingen. Het model van Kingdon kan ook worden toegepast als blijkt dat de vuurwerkcramp een minimale of zelfs geen invloed heeft uitgeoefend op het vuurwerkbeleid en de praktijk ervan in Vlaanderen. Met behulp van het stromenmodel kan dan worden gezocht naar een verklaring.

In het volgende hoofdstuk worden Vlaanderen en Nederland vergeleken. De theorieën komen in hoofdstuk 5 terug bij het trekken van conclusies over de invloed van de vuurwerkcramp.



## Hoofdstuk 3: Vuurwerkbeleid en praktijk

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke regelgeving er van toepassing is op vuurwerk. Er wordt ook gekeken naar de uitvoering van de regels in de praktijk; regels die als doel hebben om de veiligheid omtrent vuurwerk te vergroten, bereiken immers alleen hun doel als zij goed worden gehandhaafd. De Vlaamse situatie in beleid en praktijk wordt uitgebreid beschreven. Uit het Nederlandse beleid worden alleen de punten genoemd die voor de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland relevant zijn. Voor een uitgebreide beschrijving van het Nederlandse beleid en de praktijk wordt verwezen naar het boek “*Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkram*” (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005).

De vuurwerkregelgeving die in Vlaanderen geldt, is gebaseerd op de *Wet van 28 mei 1956, betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daar mede geladen tuigen*. De grondslag van de vuurwerkregelgeving wordt gevormd door het *Koninklijk Besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen*<sup>1</sup>. Op deze regelgeving volgden verschillende Koninklijke en Ministeriële Besluiten die regelmatig gewijzigd werden. De Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie<sup>2</sup> (FOD Economie) is bevoegd om regelgeving op het terrein van vuurwerk vast te stellen. Binnen de FOD Economie is de *Dienst der Springstoffen* belast met de uitvoering van de vuurwerkregelgeving en het toezicht op de naleving ([www.mineco.fgov.be/homepull](http://www.mineco.fgov.be/homepull); artikel 287 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

Door de ontwikkeling van vuurwerk, die vooral in de jaren '90 een grote vlucht nam, is de inhoud van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 verouderd geraakt. Er bestonden problemen met de definitie van vuurwerk en ook met de handhaving (meer hierover in de volgende paragraaf). In 1995 werd er begonnen met het vernieuwen van de vuurwerkregels, maar een voorstel voor een nieuw besluit werd door de Europese Unie afgekeurd. Enkele maanden voor de vuurwerkram in Enschede, in februari 2000, veranderden een nieuw Koninklijk Besluit en een Ministerieel Besluit<sup>3</sup> de bestaande vuurwerkregelgeving.

In Nederland werd na de vuurwerkram op 13 mei 2000 alle vuurwerkwetgeving in één regeling ondergebracht. Dit Vuurwerkbesluit trad op 1 maart 2002 in werking (publicatie in het Nederlands Staatsblad van 29 januari 2002, nr. 33) en werd in 2004 herzien (publicatie in het Nederlands Staatsblad van 29 januari 2004, nr. 26). Daarnaast werd er in 2000 besloten om de coördinatie van het beleidsonderwerp vuurwerk in Nederland voortaan bij het Ministerie van VROM te leggen. Dit ministerie coördineert alle onderdelen van het vuurwerkbeleid, ook de onderdelen waarvoor de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk zijn, respectievelijk vervoer, arbeidsomstandigheden en externe veiligheid ([www.vrom.nl/](http://www.vrom.nl/)).

Het doel van de beschrijvingen in dit hoofdstuk is het Vlaamse vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan te kunnen vergelijken met de situatie in Nederland aan de hand van de in het vorige hoofdstuk genoemde indicatoren. In de paragrafen 3.1 tot en met 3.6 worden de verschillende schakels van de

---

<sup>1</sup> Het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 22 december 1958. Hierin worden bepalingen gegeven die gelden voor alle springstoffen; in deze scriptie worden vanzelfsprekend alleen de regels weergegeven die van toepassing zijn op vuurwerk.

<sup>2</sup> Vroeger het Ministerie van Economische Zaken.

<sup>3</sup> Dit betreft het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 en het uitvoerende Ministerieel Besluit van 3 februari 2000. Beide besluiten zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 februari 2000.

vuurwerkketen (invoer, vervoer, opslag, handel en gebruik) beschreven. Paragraaf 3.1 start met een beschrijving van de invoer van vuurwerk. In deze paragraaf wordt de indicator *classificatie van vuurwerk* beschreven. Paragraaf 3.2 beschrijft de indicator *inzicht in vuurwerktransporten* en gaat over de transparantie en de risico's van het vervoeren van vuurwerk. In paragraaf 3.3 wordt stilgestaan bij de opslag van vuurwerk en wordt de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* beschreven. In paragraaf 3.4 wordt de indicator *handel in illegaal vuurwerk* beschreven, waarmee getracht wordt een beeld te schetsen van problemen en risico's in de vuurwerkhandel. Paragraaf 3.5 bevat een beschrijving van vuurwerkevenementen, waarbij de indicator *veiligheid van vuurwerkevenementen* wordt toegepast. Paragraaf 3.6 betreft de conclusie van dit hoofdstuk, waarin de verschillende onderdelen van het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid worden vergeleken.

### 3.1 De classificatie en invoer van vuurwerk

In deze paragraaf wordt de indicator *classificatie van vuurwerk* gebruikt voor het eerste gedeelte van de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. De classificatie heeft betrekking op de gevaarzetting van vuurwerkproducten en is in eerst instantie van belang bij de import. In Nederland wordt er jaarlijks naar schatting ruim 12 miljoen kilo vuurwerk, ter waarde van ruim vijfenveertig miljoen euro, geïmporteerd en met oud en nieuw afgestoken (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2005, p. 8; Halt Nederland, 2005, p. 4). De Vlaamse overheid heeft geen cijfers tot haar beschikking over de omvang van de import van vuurwerk in Vlaanderen, maar de Dienst der Springstoffen meent dat er in Vlaanderen minder vuurwerk wordt geïmporteerd en afgestoken dan in Nederland. Het geïmporteerde vuurwerk komt op de Vlaamse of Nederlandse markt terecht en komt vervolgens in de volgende fasen van de vuurwerkketen. De vuurwerkclassificaties spelen zodoende een rol in alle schakels van de vuurwerkketen.

In deze paragraaf wordt in de eerste plaats onderzocht of er een classificatiesysteem voor vuurwerkproducten bestaat. In de tweede plaats wordt dit systeem vergeleken met andere classificatiesystemen. Vervolgens wordt onderzocht of het classificatiesysteem in de praktijk wordt gehandhaafd.

#### 3.1.1 Verschillende categorieën vuurwerkproducten

Zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën vuurwerkproducten. De eerste categorie betreft vuurwerkproducten die geschikt zijn voor consumenten. Deze producten mogen door consumenten worden gekocht en afgestoken. De tweede categorie vuurwerkproducten betreft vuurwerkproducten die alleen geschikt zijn voor professionals, omdat deze producten een zodanig zware *pyrotechnische lading* hebben, dat afsteken door consumenten te gevaarlijk is. De lading laat zich uitdrukken in het gewicht van de *pyrotechnische sassen* die in een product zitten. Een sas is "een snelbrandend mengsel van zuurstofleverende stoffen en brandbare stoffen" (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2005, p. 8). Door de aanwezigheid van sassen worden de chemische stoffen in een vuurwerkproduct tot ontbranding gebracht, die de geluid-, licht- en/of rookeffecten veroorzaken. Tenslotte bestaat de derde categorie uit vuurwerk voor technisch gebruik of seinvuurwerk. Dit vuurwerk mag alleen door bepaalde personen in bepaalde situaties worden gebruikt (bijvoorbeeld wanneer een schip op zee in nood verkeert). Deze laatste categorie wordt in deze scriptie buiten beschouwing gelaten, omdat het vanwege het beperkte gebruik niet relevant is voor een vergelijking tussen de veiligheidssituaties in Vlaanderen en Nederland.

In Vlaanderen wordt het vuurwerk dat door consumenten afgestoken mag worden *feestvuurwerk* genoemd. Vuurwerk dat alleen geschikt is voor professionele gebruikers heet *spektakelvuurwerk* (artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000<sup>4</sup>). Er wordt pas sinds februari 2000 een duidelijk onderscheid gemaakt tussen feest- en spektakelvuurwerk. Daarvoor was dit onderscheid niet in de

---

<sup>4</sup> Het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 februari 2000.

regelgeving vastgelegd, al hadden vuurwerkproducten wel verschillende bestemmingen. In het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 was er (voor de wijzigingen in 2000) geen definitie van vuurwerk opgenomen. Een definitie werd toentertijd gegeven in het advies van de Dienst der Springstoffen over de aanvraag voor een opslagvergunning (zie ook paragraaf 3.3), waardoor het onderscheid tussen feest- en spektakelvuurwerk zodoende geen grote bekendheid kende. Dit had bijvoorbeeld tot gevolg, dat handelaren niet goed wisten wat zij nu wel en niet aan consumenten mochten verkopen. De politie kon echter net zo min zien welke producten tot het feestvuurwerk behoorden en was niet in staat om goede controles uit te voeren. Bovendien bleven sommige opslagvergunningen wel 30 jaar geldig, wat ertoe leidde dat de gehanteerde definities verouderden. Omdat de Dienst der Springstoffen zijn adviezen over nieuwe opslagvergunningen wel steeds bijwerkte, waren er verschillende definities in omloop. Met de komst van het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 is een groot gedeelte van deze problemen weggenomen. Een andere verandering waarmee veel onduidelijkheid werd weggenomen, betreft de etikettering van vuurwerkproducten. Voor 2000 moest er alleen een gebruiksaanwijzing bij een vuurwerkproduct bijgevoegd zijn. Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 14 mei 2000<sup>5</sup> bepaalt dat de etiketteringseisen uit het ADR gelden (internationale vervoersregelgeving, zie hieronder).

Of vuurwerkproducten behoren tot het feestvuurwerk of tot het spektakelvuurwerk wordt bepaald door de Dienst der Springstoffen. Sinds 2001 moeten alle vuurwerkproducten, voordat zij in Vlaanderen mogen worden gefabriceerd, te koop aangeboden, verkocht of ingevoerd, worden erkend en ingedeeld in één van de vuurwerkcategorieën. Producten die voor 2001 al op de markt waren, kregen een voorlopige indeling toegekend (Belgische Senaat, 2004). Voor de erkenning van een vuurwerkproduct kan een aanvraag worden ingediend bij de Minister van Economie (artikelen 1 en 2 van het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000). De Dienst der Springstoffen test productmonsters om de gevaarstelling te bepalen aan de hand van de *lijst van erkende springstoffen*, waarop alle erkende vuurwerkproducten worden geregistreerd. De meest recente versie van deze lijst is in een besluit van het Hoofd van de Dienst der Springstoffen van 18 november 2006 vastgelegd<sup>6</sup>. Per product worden er kenmerken gegeven, zoals de hoeveelheid pyrotechnische sas (artikelen 3 en 4 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). In geval van feestvuurwerk moet ieder stuk apart worden erkend. Feitelijk behoren deze producten te zijn erkend, voordat ze worden verkocht. De erkenning gaat als volgt in zijn werk: Vlaamse importeurs gaan in China op bezoek bij verschillende vuurwerkfabrikanten en nemen monsters mee van producten die hen zinnen. Deze monsters worden door de Dienst der Springstoffen getest en erkend, waarna de importeur grote hoeveelheden importeert. Het is dus niet zo, dat de ingevoerde partijen vuurwerk in de haven liggen te wachten op hun erkenning.

De behandeling van de aanvragen voor een indelingscertificaat kende een behoorlijke achterstand, die is ontstaan doordat vuurwerkimporteurs achterliepen met het vervolledigen van hun dossiers en doordat het laboratorium dat de proefmonsters moet onderzoeken overspoeld raakte met aanvragen. Deze achterstand heeft ertoe geleid, dat de streefdatum waarop al het vuurwerk ingedeeld moest zijn met twee jaar werd opgeschoven naar 1 februari 2005. Daarnaast werd besloten om de geldigheid van voorlopige indelingen met vijf jaar (tot 2005) te verlengen (Belgische Senaat, 2004).

In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen respectievelijk *consumentenvuurwerk* en *professioneel vuurwerk* (artikel 1.1.2 van het Vuurwerkbesluit). Het Vuurwerkbesluit onderscheidt binnen de categorie professioneel vuurwerk een subcategorie *theatervuurwerk*: vuurwerk met een lichtere lading dan ander professioneel vuurwerk, dat geschikt is om binnenshuis door professionals te worden afgestoken (artikel 1.1.1 van het Vuurwerkbesluit)<sup>7</sup>. Theatervuurwerk ligt in de Nederlandse vuurwerkregelgeving tussen

---

<sup>5</sup> Het Koninklijk Besluit van 14 mei 2000 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 16 juni 2000. Dit besluit dateert van na de vuurwerkcramp, maar het werd al voor de vuurwerkcramp opgesteld.

<sup>6</sup> Dit Besluit van het Hoofd van de Dienst der Springstoffen van 18 november 2006 is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 16 november 2006.

<sup>7</sup> Overigens wordt in het Nederlandse Vuurwerkbesluit binnen het consumentenvuurwerk nog fop- en schertsvuurwerk, ook wel kindervuurwerk genoemd, onderscheiden. Dit betreft ongevaarlijke producten, zoals trektouwtjes, die jongere kinderen

het professionele vuurwerk en het consumentenvuurwerk. Vlaanderen kent geen soortgelijke categorie, waardoor de regels voor theatervuurwerk relatief onbelangrijk zijn voor de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland.

De indeling van vuurwerkproducten in een categorie wordt bepaald door de gevarenklassen die volgens het *Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route* (ADR)<sup>8</sup> zijn toegekend. De meeste landen gebruiken de ADR-classificatie alleen met betrekking tot transport (waarvoor die is bedoeld), maar in Nederland wordt dit classificatiesysteem voor de hele vuurwerkketen gebruikt. Tabel 3.1 geeft de classificatie van vuurwerk in subklassen weer. Volgens artikel 3.1.3 van het Vuurwerkbesluit dienen consumentenvuurwerk en theatervuurwerk zodanig verpakt te zijn, dat dit vuurwerk in gevaarklasse 1.4G of 1.4S ingedeeld kan worden. Al het overige vuurwerk behoort tot het professionele vuurwerk.

Tabel 3.1: ADR-classificatie van vuurwerk

Klasse	Gevarensubklassen
1.1	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor massa-explosie (een explosie die praktisch op hetzelfde ogenblik plaatsvindt in nagenoeg de gehele lading).
1.2	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor scherfwerking, maar niet met gevaar voor massa-explosie.
1.3	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor brand en met een gering gevaar voor luchtdruk- of scherfwerking of gevaar voor beide. Deze stoffen hebben geen gevaar voor massa-explosie waarvan de verbranding aanleiding geeft tot een aanzienlijke warmtestraling. Deze stoffen hebben ook geen gevaar voor massa-explosie waarbij de ladingen één voor één uitbranden, waarbij een geringe luchtdruk- of scherfwerking of beide optreden.
1.4	Stoffen en voorwerpen die slechts een gering explosiegevaar opleveren indien ze tijdens het vervoer tot ontsteking komen. De gevolgen blijven in hoofdzaak beperkt tot de verpakkingseenheid en leiden niet tot scherfwerking van enige omvang of reikwijdte. Een van buitenaf inwerkende brand mag niet leiden tot een explosie op praktisch hetzelfde ogenblik van vrijwel de gehele inhoud van de verpakkingseenheid.
<b>Compatibiliteitsgroepen</b>	
G	Een pyrotechnische stof of voorwerp dat een pyrotechnische stof bevat, of voorwerp dat zowel een ontplofbare stof als een lichtverspreidende, brandstichtende, traanverwekkende of rookproducerende stof bevat.
S	Een stof of voorwerp zodanig verpakt of ontworpen dat alle gevaarlijke effecten ten gevolge van het onopzettelijk in werking treden beperkt blijven tot het inwendige van de verpakkingseenheid, tenzij de verpakkingseenheid is aangetast door brand. In dit laatste geval moeten alle effecten van luchtdruk of scherfwerking voldoende beperkt blijven, zodat ze de brandbestrijdings- of andere noodmaatregelen in de onmiddellijke omgeving van de verpakkingseenheid niet aanmerkelijk hinderen of beletten.

Bron: Infomil, 2004

Er kan worden geconcludeerd, dat er zowel in Vlaanderen als in Nederland feitelijk twee classificatiesystemen bestaan. In de eerste plaats wordt er onderscheid gemaakt tussen vuurwerkproducten voor consumenten en vuurwerkproducten voor professionals. In de tweede plaats wordt in alle EU-lidstaten de indeling volgens het ADR gehanteerd voor het transport van vuurwerk. In Nederland is het onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk gerelateerd aan de ADR-classificatie, terwijl deze samenhang in Vlaanderen niet bestaat. In de volgende paragraaf wordt voornamelijk aandacht besteed aan het onderscheid tussen vuurwerk voor consumenten en professionals, omdat de regels hierover voor Vlaanderen en Nederland nogal verschillen en het ADR voor beide landen geldt. In paragraaf 3.1.3 komen beide indelingen aan de orde, omdat de handhaving van beide classificatiesystemen van belang is voor de algemene veiligheidssituatie.

ook mogen gebruiken. Deze categorie blijft buiten beschouwing, vanwege de lage relevantie voor de Vlaamse en Nederlandse veiligheidssituatie.

<sup>8</sup> Het ADR is een internationale overeenkomst over het vervoeren van gevaarlijke stoffen over de weg die onder het toezicht van de *United Nations Economic Commission for Europe* is opgesteld en als richtlijn 94/55/EG is opgenomen in de Europese regelgeving.

### 3.1.2 Classificatiesystemen vergeleken

Er wordt vaak gezegd dat consumenten in Vlaanderen zwaarder vuurwerk kunnen kopen dan in Nederland. Nederlands consumentenvuurwerk behoort altijd tot klasse 1.4G of 1.4S. Het meeste Vlaamse feestvuurwerk blijkt ook tot klasse 1.4 te horen, maar sommige producten behoren tot klasse 1.3G. Sommige producten die in Vlaanderen tot het feestvuurwerk behoren, worden in Nederland dus tot het professionele vuurwerk gerekend. Het is echter lastig om de Vlaamse en Nederlandse categorieën te vergelijken. Respondenten menen dat Vlaamse vuurpijlen en batterijen<sup>9</sup> over het algemeen zwaarder zijn dan Nederlandse. Daarentegen is het Vlaamse consumenten verboden om knalvuurwerk te kopen tenzij zij daar een speciale vergunning voor hebben (Koninklijk Besluit van 7 januari 1966<sup>10</sup>; zie ook paragraaf 3.4), terwijl (sommige) knalvuurwerkproducten in Nederland wel tot het consumentenvuurwerk worden gerekend. In 2006 werd de *Regeling nadere eisen aan vuurwerk 2004*<sup>11</sup> gewijzigd. Deze wijziging zorgde ervoor dat de Nederlandse eisen voor sommige vuurwerkproducten zijn versoepeld. De belangrijkste wijzigingen zijn dat kleine Chinese rollen<sup>12</sup> die niet meer dan 2500 gram kruit bevatten niet langer verboden zijn en dat de maximale hoeveelheid kruit die batterijen mogen bevatten is verhoogd van 200 naar 500 gram. Daarnaast is de maximale hoeveelheid geluid die vuurwerkproducten mogen produceren verhoogd door het hanteren van een nieuwe norm en een andere meetmethode. Het Ministerie van VROM heeft de regels wat versoepeld om de verkoop van illegaal vuurwerk terug te dringen door meer aan te sluiten bij de regelgevingen van de buurlanden ([www.vrom.nl/](http://www.vrom.nl/); meer hierover in paragraaf 3.4).

Met betrekking tot vuurwerkproducten voor professioneel gebruik, kan niet geconcludeerd worden dat Vlaamse of Nederlandse producten zwaarder zijn. De zwaarte van zowel Vlaams spektakelvuurwerk als Nederlands professioneel vuurwerk kan immers zodanig variëren, dat deze producten in klasse 1.1, 1.2 of 1.3 ingedeeld worden. In Vlaanderen zijn mortierbommen<sup>13</sup> echter geheel verboden, terwijl die in Nederland wel mogen worden gebruikt tijdens vuurwerkevenementen. De stelling dat ál het in Vlaanderen toegestane vuurwerk zwaarder is dan het Nederlandse gaat dus niet op.

Figuur 3.1: Enkele voorbeelden van vuurwerkproducten



Van links naar rechts: vuurpijlen, batterij, mortierbommen en Chinese rol (behoren tot het illegale vuurwerk)  
Bron: [www.vuurwerkfreakz.nl](http://www.vuurwerkfreakz.nl)

<sup>9</sup> Een batterij betreft "twee of meer stukken vuurwerk van hetzelfde type aan elkaar verbonden." ([www.mineco.fgov.be/protection](http://www.mineco.fgov.be/protection)). Andere gebruikte benamingen zijn cakeboxen, bloembedden en multishot-potten.

<sup>10</sup> Het Koninklijk Besluit van 7 januari 1966 is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 1966.

<sup>11</sup> De Regeling nadere eisen aan vuurwerk 2004 is gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 24 februari 2004. De Wijziging Regeling nadere eisen aan vuurwerk 2004 is gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 17 oktober 2006.

<sup>12</sup> Een Chinese rol bestaat uit lange opgerolde draden waarop ontploffende vuurwerkproducten van verschillende grootten vastgemaakt zijn ([www.mineco.fgov.be/protection](http://www.mineco.fgov.be/protection)). Er bestaan zowel rollen met enkele duizenden knalproducten als miljoenenklappers (die overigens illegaal zijn).

Het is lastig om de gevaarstelling van Vlaamse en Nederlandse vuurwerkproducten te vergelijken, omdat er met verschillende maten gemeten wordt. In Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van de hoeveelheid pyrotechnische sas per product, terwijl in Nederland het gewicht van het (on)verpakte vuurwerk de regels bepaalt. Om te illustreren hoe verschillend deze maten zijn, bekijkt de respondent van de Dienst der Springstoffen twee in beslag genomen Chinese rollen die in zijn kantoor liggen. Volgens het etiket weegt de honderdduizendklapper 12 kilo met een lading van 950 gram sas; de vijftigduizendklapper weegt 6,5 kilo en heeft een lading van 610 gram sas. De verhouding tussen sas en gewicht lijkt ongeveer overeen te komen met één staat tot tien. Ter vergelijking: de hoeveelheid sas in een batterij bedraagt ongeveer 5 procent van zijn gewicht, terwijl de lading van een mortierbom ongeveer 80 procent van zijn gewicht bepaalt.

De Belgische Dienst der Springstoffen begrijpt niet waarom er in Nederland voor is gekozen om het gewicht van vuurwerk te gebruiken; de hoeveelheid sas zegt veel meer over de zwaarte van een product. Een verklaring voor de verschillende keuzes kan worden gevonden in de grondslag van de Vlaamse en Nederlandse regelgevingen. Bij de vaststelling van het Nederlandse Vuurwerkbesluit is er vooral aansluiting gezocht bij de Duitse regelgeving, waarin er gebruik gemaakt wordt van het brutogewicht van een vuurwerkproduct. Bij het opstellen van de nieuwe Vlaamse regelgeving in 2000 werd ook geprobeerd aansluiting te vinden bij de buurlanden. Het onderscheid tussen feestvuurwerk en spektakelvuurwerk ligt zodoende, volgens de Dienst der Springstoffen, in het midden van de Franse, Duitse en Nederlandse regelgevingen.

Binnen de EU bestaan er grote verschillen over welke vuurwerkproducten geschikt voor consumenten toegankelijk zijn: in Frankrijk kunnen consumenten zeer zware vuurwerkproducten kopen, terwijl in Nederland en Griekenland de verkoop van vuurwerk aan consumenten geheel verboden is (Europese Commissie, 2005, p. 4). Het gebruik van allerlei nationale classificatiesystemen die niet goed vergelijkbaar zijn, vormt een probleem bij de import van vuurwerkproducten. Dit betekent immers, dat de classificatie van de producten aan de grens opnieuw moeten worden vastgesteld volgens het in het andere land geldende classificatiesysteem. De inzet voor een eenduidig internationaal classificatiesysteem was één van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Oosting na haar onderzoek naar de vuurwerkcramp. Een internationaal systeem maakt het herkeuren van producten aan de grens onnodig (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001, p. 96).

Op initiatief van Nederland is er bij de Verenigde Naties een werkgroep in het leven geroepen (*UN Subcommittee of Experts on the Transport of Dangerous Goods*), die tot doel had om voor het transport een meer praktisch uitvoerbare en handhaafbare systematiek voor de classificatie van vuurwerk te ontwikkelen (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 42-43). Deze systematiek kreeg de vorm van een VN-defaultlijst, waarin alle soorten vuurwerkproducten worden omschreven en in een gevarenklasse worden ingedeeld. De defaultlijst is opgenomen in de nieuwe versie van het ADR<sup>14</sup>. EU-richtlijn 2006/89/EG<sup>15</sup> neemt het nieuwe ADR over in de Europese regelgeving. Sinds 1 juli 2007 moeten alle lidstaten aan deze nieuwe regels voldoen (artikel 2 van Richtlijn 2006/89/EG).

Al voordat de VN-defaultlijst officieel in werking was getreden, kwam de naleving ervan in het geding. De Dienst der Springstoffen heeft signalen opgevangen, dat Chinese vuurwerkproducenten de regels proberen te omzeilen door nieuwe producten te produceren. Deze producten hebben exact dezelfde effecten als bestaande producten, maar staan niet op de VN-defaultlijst.

Binnen de EU is er ook vraag naar één Europees classificatiesysteem, zodat er eenduidige normen worden opgesteld met het oog op het vrije verkeer van goederen. In 2005 diende de Europese Commissie een voorstel in voor een richtlijn waarin de handel in pyrotechnische artikelen binnen de EU

---

<sup>13</sup> Een mortier is een korte buis die aan één kant gesloten is waarmee een vuurwerkproduct kan worden afgestoken. Een bom is een vuurwerkproduct dat elementen die een visueel en / of geluidseffect produceren in de lucht verspreid en aansteekt ([www.mineco.fgov.be/protection](http://www.mineco.fgov.be/protection)).

<sup>14</sup> Voor het ADR 2007 zie: <http://www.unece.org/trans/danger/publi/adr/adr2007/07ContentsE.html>.

<sup>15</sup> Richtlijn 2006/89/EG is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 4 november 2006.



wordt geregeld (Voorstel 2005/0194 van 11 oktober 2005) en inmiddels is de beoogde richtlijn gepubliceerd en in werking getreden (Richtlijn 2007/23/EG<sup>16</sup>). In de richtlijn is onder andere het classificatiesysteem opgenomen dat in tabel 3.2 wordt weergegeven. Naast deze vier categorieën vuurwerkproducten onderscheidt de richtlijn ook twee klassen vuurwerk voor theatergebruik. Categorie T1 betreft pyrotechnische artikelen voor podiumgebruik met gering gevaar. Categorie T2 omvat alle pyrotechnische artikelen voor podiumgebruik die uitsluitend bestemd zijn om door personen met gespecialiseerde kennis te worden gebruikt (artikel 3 van Richtlijn 2007/23/EG).

Alle vuurwerkproducten die in de EU worden gefabriceerd of die de EU worden ingevoerd, moeten worden ingedeeld in één van de categorieën en krijgen een registratienummer toegekend. Deze indeling wordt gemaakt door nationale instanties volgens vastgelegde testmethoden. Om de richtlijn effectief uit te voeren wordt er een database opgericht voor alle EU-registratienummers voor pyrotechnische artikelen. Naast de verplichte registratie gelden er regels over de etiketteringswijze en fundamentele veiligheidseisen. De richtlijn legt de verantwoordelijkheid bij de vuurwerkfabrikant, die in de EU moet zijn gevestigd of een gemachtigde vertegenwoordiger moet hebben, om ervoor te zorgen dat de vuurwerkartikelen voldoen aan de regels van de richtlijn (artikelen 3, 4, 9, 12 en 18).

Tabel 3.2: Het Europese classificatiesysteem van vuurwerk

Categorie	Omschrijving
1	Vuurwerk dat zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte, inclusief vuurwerk dat bestemd is voor gebruik binnenshuis.
2	Vuurwerk dat weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats.
3	Vuurwerk dat middelmatig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een grote open ruimte, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid.
4	Vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor gebruik door personen met gespecialiseerde kennis, veelal "vuurwerk voor professioneel gebruik" genoemd, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid.

Bron: Artikel 3 van Richtlijn 2007/23/EG

Naast de classificatie worden in het voorstel van de Europese Commissie ook de leeftijdsgrenzen geharmoniseerd die worden gesteld aan de verkoop van vuurwerk aan consumenten. Voor vuurwerk uit categorie 1 geldt een leeftijdsgrens van 12 jaar, voor categorie 2 ligt de grens op 16 jaar en voor categorie 3 op 18 jaar. Theatervuurwerk uit categorie T1 mag alleen worden gekocht door personen die ouder zijn dan 18 jaar (artikel 7). Momenteel geldt er zowel in Vlaanderen, als in Nederland een leeftijdsgrens van 16 jaar voor het kopen van vuurwerk (zie paragraaf 3.4).

Voor vuurwerk uit categorie 4 en voor theatervuurwerk categorie T2 geldt geen leeftijdsgrens, omdat dit vuurwerk alleen geschikt is voor professionals. Artikel 3 bepaalt dat de lidstaten de Europese Commissie moeten informeren over de wijze waarop zij personen met gespecialiseerde kennis identificeren en machtigen.

In de tiende overweging van de richtlijn wordt uiteengezet dat er binnen de EU grote culturele verschillen bestaan ten aanzien van vuurwerk, waardoor het nodig is dat de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen omwille van de openbare orde en veiligheid. De lidstaten hebben de mogelijkheid om strengere regels op te stellen met betrekking tot vuurwerk uit de categorieën vuurwerk dat geschikt wordt gevonden voor consumenten. Ook kunnen de leeftijdsgrenzen worden verhoogd (artikelen 6 en 7). De mogelijkheid om strengere regels te hanteren is ingevoerd onder druk van Ierland, waar het voor consumenten verboden is om vuurwerk te bezitten zonder een door de bevoegde minister afgegeven vergunning. Door deze bepaling in de EU-richtlijn kan Ierland zijn totale ontmoedigingsbeleid behouden.

<sup>16</sup> Richtlijn 2007/23/EG is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 14 juni 2007.

De richtlijn verplicht de nationale regeringen om toezicht te houden op de vuurwerkhandel en om andere lidstaten te informeren over producten die niet aan de veiligheidseisen voldoen. Daarnaast moeten de lidstaten voorschriften opstellen waarin overtreding van de regels wordt gesanctioneerd (artikelen 14, 15 en 20).

Na de inwerkingtreding van de EU-richtlijn geldt er een lange overgangperiode voordat de lidstaten aan de bepalingen moeten voldoen. De lidstaten hebben tot 4 januari 2010 de tijd om hun nationale bepalingen aan de richtlijn te conformeren. Vanaf 4 juli 2010 moeten alle lidstaten aan de bepalingen die gelden voor vuurwerk uit de categorieën 1, 2 en 3 voldoen en vanaf 4 juli 2013 ook aan de regels voor de andere klassen (artikel 21).

### 3.1.3 Het classificatiesysteem in de praktijk

Het gebruik van een internationaal classificatiesysteem levert natuurlijk alleen voordelen op boven de bestaande situatie (waarbij alle landen een eigen gevarenclassificatie hanteren), als het systeem overal gehandhaafd wordt. Dit houdt in dat bij controle van vuurwerkproducten aan de grens moet worden vastgesteld of een product voldoet aan de omschrijving ervan op de defaultlijst. Er moet een *autorisatie* van de classificatie plaatsvinden, wat wil zeggen dat een onafhankelijke deskundige vaststelt of het vuurwerkproduct daadwerkelijk tot de gevarenklasse behoort die door de producent op het etiket is aangegeven. Binnen het pan-Europese gebied zijn deze autorisaties vanaf 1 januari 2003 verplicht. Iedere importeur van vuurwerk moet zijn lading bij binnenkomst laten controleren om een bewijs van autorisatie te verkrijgen (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 44).

In Vlaanderen is de douane belast met de controle op geïmporteerde producten aan de grens (Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Als de douane twijfelt over de aard van de producten, meldt hij dat aan de Dienst der Springstoffen die de producten onderzoekt om na te gaan of de hoedanigheid en de conditionering voldoende waarborgen bieden (artikel 282). Voordat het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 in werking was getreden, zorgde dit voor problemen omdat de douane feestvuurwerkproducten niet kon onderscheiden van spektakelvuurwerkproducten. Als de douane twijfelde, was dat veelal te wijten aan onvolkomenheden tijdens de import of aan het ontbreken van een vervoer- of opslagvergunning. De Dienst der Springstoffen houdt niet bij hoeveel autorisaties er jaarlijks worden uitgevoerd. Ook kan zij geen schatting maken van het percentage containers dat aan de grens gecontroleerd wordt. Er bestaat in Vlaanderen geen gegevensbank waarin wordt bijgehouden hoeveel vuurwerk er geïmporteerd is, waardoor er geen overzicht bestaat van de grootte van de Vlaamse vuurwerkmarkt.

In Nederland worden de autorisaties uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Onder Nederlandse respondenten van dit onderzoek leeft de gedachte dat de autorisaties aan de Nederlandse grens veel vaker en beter worden uitgevoerd dan in Vlaanderen. Circa 80 tot 85 procent van de containers met professioneel vuurwerk die de Rotterdamse haven binnenkomen wordt gecontroleerd. Van de containers met consumentenvuurwerk wordt een aanzienlijk deel onderzocht. De Inspectie Verkeer en Waterstaat maakt hierbij gebruik van de containerscan van de douane.

Na de vuurwerkcrisis werden er in Nederland bepaalde 'crisismaatregelen' genomen, waaronder het beleid om al het vuurwerk dat nog niet in een andere Europese lidstaat geautoriseerd was, in te delen in de zwaarste gevarenklasse. Omdat goederen uit de zwaarste gevarenklasse aan andere (meer) (verpakkings)eisen moeten voldoen dan goederen uit lagere gevarenklassen, werd de import van minder zwaar vuurwerk een dure aangelegenheid. Importeurs kozen er daarom voor om hun vuurwerk in te voeren via andere Europese havens, waar deze regel niet gold en er minder (streng) gecontroleerd werd, zoals Hamburg of Antwerpen. Een gevolg van deze crisismaatregelen was de afname van de hoeveelheid vuurwerk die via Nederlandse zeehavens geïmporteerd werd. Inmiddels

zijn deze 'crisismaatregelen' teruggedraaid en lijken de importcontroles in de verschillende lidstaten meer op elkaar, aldus respondenten van dit onderzoek.

Met betrekking tot de indicator *classificatie van vuurwerk* kan het volgende worden geconcludeerd. Om onderscheid te maken tussen verschillende vuurwerkproducten wordt er gebruik gemaakt van een classificatiesysteem. Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn er verschillende classificaties van toepassing. In de eerste plaats geldt de VN-classificatie die vuurwerk indeelt bij de explosieve stoffen. In de tweede plaats geldt er een ADR-classificatie die geldt voor het vervoer van vuurwerk. In de derde plaats bestaan er nationale classificaties die worden gebruikt bij de uitvoering van het nationale beleid. In de Vlaamse en Nederlandse regelgevingen wordt onderscheid gemaakt tussen vuurwerk voor consumenten en vuurwerk voor professionals. In Nederland wordt hierbij de ADR-classificatie gebruikt.

Het bestaan van allerlei verschillende nationale classificatiesystemen die naast elkaar bestaan, wordt als onwenselijk beschouwd en er zijn internationale systemen ontwikkeld. Sinds juli 2007 geldt er voor alle VN-leden één classificatiesysteem voor het transport van vuurwerk. Ook in EU-verband is er een classificatiesysteem ontwikkeld, waarmee de vrije handel in goederen wordt gewaarborgd.

Het onderscheid tussen vuurwerk voor consumenten en vuurwerk voor professionals dat momenteel in Vlaanderen wordt gebruikt, verschilt van het Nederlandse systeem. De classificatiesystemen zijn moeilijk met elkaar te vergelijken, omdat er een andere methode aan ten grondslag ligt. Het lijkt erop dat Vlaamse consumenten toegang hebben tot zwaarder vuurwerk dan Nederlandse consumenten, maar het verschil lijkt af te nemen door de komst van nieuwe, minder strenge regels in Nederland die zwaarder producten voor consumenten toestaan.

Respondenten van dit onderzoek menen, dat het toezicht op de vuurwerkclassificaties bij de import van vuurwerk in Nederland strenger is dan in Vlaanderen. In Nederlandse zeehavens wordt een zeer hoog percentage (ongeveer 80 procent) van de containers gescand. In Vlaanderen bestaat er geen overzicht van de hoeveelheid containers die wordt gecontroleerd. Er zijn alleen gegevens over het vergunningplichtige vuurwerk dat het land binnenkomt. Hoogstwaarschijnlijk worden er minder controles uitgevoerd dan in Nederland.

### **3.2 Vervoersstromen**

Verreweg het meeste vuurwerk wordt geïmporteerd uit China en een klein aantal andere landen. Binnen de EU wordt er nog maar weinig vuurwerk geproduceerd; het meeste vuurwerk dat nog in de EU gemaakt wordt betreft specialistische producten voor vuurwerkshows. In Nederland wordt helemaal geen vuurwerk geproduceerd. In België zijn er nog wel enkele vuurwerkfabrieken gevestigd, maar deze liggen in Wallonië.

Vuurwerkproducten worden voornamelijk met zeeschepen naar Vlaanderen en Nederland vervoerd. Vanaf de zeehavens wordt het vuurwerk verder het binnenland in gebracht. Om de veiligheid van dit binnenlandse vervoer van vuurwerkproducten in Vlaanderen en Nederland te vergelijken, wordt gebruik gemaakt van de indicator *inzicht in vuurwerktransporten*. In de paragraaf 3.2.1 komt de transparantie van de vervoersstromen aan de orde. De veiligheidssituatie kan alleen goed worden ingeschat als helder is hoe de vervoersstromen er precies uit zien. In paragraaf 3.2.2 wordt stilgestaan bij het toezicht op het vervoer.

Met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen gelden verschillende internationale regelgevingen. Voor het vervoer over de weg geldt het ADR, waaruit het classificatiesysteem dat in tabel 3.1 wordt weergegeven afkomstig is. Het ADR is opgenomen in het Koninklijk Besluit van 9 maart 2003 opgenomen in de Belgische regelgeving. In de Nederlandse regeling is het ADR opgenomen als

bijlage 1 van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen<sup>17</sup>. Regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor zijn vastgelegd in het *Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses* (RID), dat is opgenomen in de Europese wetgeving<sup>18</sup>. De landen waardoor de Rijn loopt, hebben afspraken gemaakt over het vervoer door binnenvaartschepen over deze rivier. Deze afspraken zijn vastgelegd in het *Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin* (ADNR)<sup>19</sup>. Deze verdragen zijn in de hele Europese Unie en dus in Vlaanderen en Nederland van kracht.

Omdat het meeste binnenlandse vrachtvervoer over de weg plaatsvindt, zijn de regels uit het ADR de belangrijkste voor de vuurwerksector. Het ADR bepaalt onder andere hoeveel vuurwerk er, afhankelijk van de gevaarlijkheidsklasse, per container mag worden vervoerd en welke verpakkingsmaterialen er moeten worden gebruikt. Deze verpakkingseisen gelden alleen tijdens het transport van de vuurwerkproducten. In Nederland moet vuurwerk echter altijd (dus ook tijdens opslag en groothandel) volgens het ADR verpakt zijn. De verpakkingseisen die aan vuurwerkproducten worden gesteld, zijn zodoende in Nederland strenger dan in Vlaanderen en in andere landen.

Figuur 3.2: Vervoer van vuurwerk naar een evenement



Bron: [www.vuurwerkfreakz.nl](http://www.vuurwerkfreakz.nl)

### 3.2.1 Transparantie van het vervoer

Naast de internationale regelgevingen, die hierboven zijn beschreven, gelden er in Vlaanderen en Nederland nationale regels met betrekking tot het vervoer van vuurwerk. Zowel in Vlaanderen als in Nederland moet het voornemen om vuurwerk te importeren aan de overheid worden gemeld. In Vlaanderen geschiedt deze melding via de benodigde erkenning en indeling in één van de categorieën van de *lijst der springstoffen* (zie ook paragraaf 3.1.1). Voor het vervoer van feestvuurwerk is geen vergunning vereist; voor het transport van spektakelvuurwerk daarentegen wel (artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 25 april 2004<sup>20</sup>). Deze vervoersvergunning is sinds 2004 verplicht en moet worden aangevraagd bij de Dienst der Springstoffen. In de aanvraag moet onder andere worden vermeld hoeveel vuurwerk er wordt vervoerd, wat de bestemming van de producten is en welke route er gevolgd wordt (artikel 73 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). De Dienst der Springstoffen

<sup>17</sup> Het Koninklijk Besluit betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen is opgenomen in het Belgisch Staatsblad van 7 april 2003. De Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen is gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 2 december 1998.

<sup>18</sup> Richtlijn 96/49, waarmee het RID werd opgenomen in de EU-wetgeving, werd gepubliceerd in het Publicatieblad Nr. L 235 van 17 september 1996.

<sup>19</sup> Het ADNR is in 1971 opgesteld. In Nederland geldt de huidige versie van het ADNR (2005) vanaf 7 december 2004. In België wordt nog gezocht naar een manier om het ADNR in de nationale wetgeving te verankeren (Centrale Commissie voor de Rijnvaart, Protocol 28).

<sup>20</sup> Het Koninklijk Besluit van 25 april 2004 is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 18 mei 2004.

verleent geen vervoervergunning als de aanvrager niet kan aantonen dat er een opslagvergunning voor het vuurwerk bestaat.

De Dienst der Springstoffen was al enige tijd bezig met de ontwikkeling van nieuwe vervoersregels, voordat het Koninklijk Besluit van 25 april 2004 werd opgesteld. Volgens de Vlaamse respondenten is deze regelgeving niet naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede opgesteld, maar heeft de vuurwerkcramp de invoering wel bespoedigd.

In Nederland zijn de volgende bepalingen in het Vuurwerkbesluit opgenomen over het importeren van vuurwerk. Degene die van plan is om vuurwerk te importeren moet dit schriftelijk melden aan de Minister van VROM (artikel 1.3.1). In deze melding moet onder andere worden vermeld voor wie het vuurwerk bestemd is en waar diegene gevestigd is, evenals de datum en het tijdstip waarop het vuurwerk zal worden afgeleverd (artikel 1.3.2). Daarnaast is het verboden om zonder een geldige vrachtbrief professioneel vuurwerk te vervoeren. Dit geldt ook voor het transport van meer dan 10 kilo verpakt of onverpakt consumentenvuurwerk dat niet voor eigen gebruik is (artikel 1.2.5).

Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt als vanzelfsprekend risico's met zich mee. Een ongeval met een vrachtwagen die beladen is met ontplofbare stoffen, zoals vuurwerk, kan grote effecten hebben voor andere weggebruikers en voor omwonenden. Hoe groot deze effecten zijn, hangt onder andere af van de route die een vuurwerktransporteur volgt. In het binnenland wordt het meeste vuurwerk met vrachtwagens vervoerd. Hierbij vindt het vervoer in eerste instantie plaats via autosnelwegen en andere grote wegen. Om op de precieze plaats van bestemming te komen, moet het vuurwerk vervolgens via binnenwegen worden vervoerd. Een calamiteit tijdens het vuurwerktransport over de snelweg heeft vooral gevolgen voor andere weggebruikers en omliggende bedrijven. Er liggen weinig woonwijken direct aan de snelweg, waardoor er minder gevolgen voor omwonenden zullen zijn. Als een vuurwerktransport de snelweg verlaat, worden de risico's voor omwonenden groter. Hoewel in Vlaanderen de precieze route die een transport volgt moet worden vermeld in de vergunningaanvraag, heeft de Dienst der Springstoffen geen overzicht van de routes die worden gebruikt voor het transport van vuurwerk in Vlaanderen. Bovendien zijn er alleen vergunningen nodig voor het vervoeren van spektakelvuurwerk; in het transport van feestvuurwerk bestaat geen inzicht.

In Nederland moeten vervoerders van gevaarlijke stoffen de bebouwde kom zo veel mogelijk mijden. De gemeenten wijzen voor de zogenaamde routeplichtige stoffen (waaronder vuurwerk) wegen aan waarover deze gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. Soms kan een vervoerder zijn bestemming echter niet bereiken zonder van de aangewezen wegen af te wijken. Voordat een vervoerder via andere wegen zijn route mag vervolgen, moet de gemeente hiervoor een ontheffing verlenen ([www.minvenw.nl/](http://www.minvenw.nl/)).

Doordat de verstrekking van bepaalde gegevens over de invoer en het vervoer van vuurwerk verplicht is, is het mogelijk dat er zowel in Vlaanderen als in Nederland inzicht bestaat in de hoeveelheid vuurwerk die zich op een bepaald moment in het binnenland bevindt. Uit de verstrekte gegevens zou kunnen worden afgeleid wáár dat vuurwerk zich bevindt, zodat er een zekere transparantie in de vervoersstromen van vuurwerkproducten bestaat. Hierbij moet echter de kanttekening gemaakt worden dat er in Vlaanderen alleen voor spektakelvuurwerk een vergunning nodig is en er geen gegevens verstrekt worden over het vervoer van feestvuurwerk. Het melden van gegevens levert echter alleen daadwerkelijk inzicht in de veiligheidssituatie op, als er ook wat met de meldingen wordt gedaan. Om een overzichtelijke situatie te krijgen, moeten de gegevens centraal worden verwerkt en steeds worden geactualiseerd. In Vlaanderen worden de verstrekte gegevens niet centraal geregistreerd. Er bestaat geen inzicht in de hoeveelheid vuurwerk die er in Vlaanderen vervoerd wordt. Hierdoor kan er geen algemeen veiligheidsbeeld worden gecreëerd. In Nederland worden de invoermeldingen verzameld in een register. Het *Landelijk Meld en Informatiepunt* (LMIP), dat is ondergebracht bij de VROM-inspectie van het Ministerie van VROM, is verantwoordelijk voor het beheer en de actualisatie van dit register. Het LMIP koppelt de informatie die zij heeft door aan de handhavinginstanties, zoals de Inspectie Verkeer

en Waterstaat. In het register wordt bovendien ook informatie opgenomen over andere onderdelen van de vuurwerkketen, zodat de handhaving snel en adequaat kan plaatsvinden ([www.meldpuntvuurwerk.nl](http://www.meldpuntvuurwerk.nl)).

Een andere kwestie die de inzichtelijkheid van de gemelde vervoersgegevens mogelijk verkleint, betreft veranderingen van het transport. In de Vlaamse vuurwerkregelgeving is er niet vastgelegd wat er moet gebeuren als het transport wijzigt en de gemelde gegevens niet langer kloppen. De aanvraag voor een vervoervergunning moet acht dagen van tevoren worden ingediend. In die tijd kunnen de omstandigheden veranderen, er wordt bijvoorbeeld gekozen voor een andere route langs de verschillende bestemmingen of de lading wordt gewijzigd. Onduidelijk is ook hoe vaak de gegevens die op de vergunning vermeld staan niet overeenkomen met het daadwerkelijke transport. Tijdens het onderzoek naar het Nederlandse vuurwerkbeleid kwam naar voren dat er nogal eens wat verandert in de vervoersgegevens. In het Nederlandse Vuurwerkbesluit is wel opgenomen dat wijzigingen van de invoermelding moeten worden doorgegeven (artikel 1.3.2). In de praktijk blijkt dat echter niet vaak te gebeuren, vanwege de (administratieve) kosten die daaraan verbonden zijn (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 85).

De veiligheid van een transport wordt, naast de gevolgde route en de in acht genomen veiligheidsmaatregelen, bepaald door de transporteur. Volgens het ADR moeten chauffeurs die gevaarlijke stoffen vervoeren hiervoor gediplomeerd zijn. In Vlaanderen moet het transport van spektakelvuurwerk met een totale lading van meer dan 300 kilo sas worden vergezeld door een geleide. Dit geleide bestaat uit twee personen van ten minste 21 jaar, waarvan er één de chauffeur kan zijn (artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 25 april 2004). De chauffeur die een dergelijk gevaarlijke last vervoert, moet hiertoe door de Dienst der Springstoffen zijn beëdigd (artikel 84 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

In Nederland is op het vervoer van vuurwerk de *Wet vervoer gevaarlijke stoffen* van toepassing. Hierbij hoort het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen van 5 juni 1996<sup>21</sup>. Het Vuurwerkbesluit kent geen aanvullende regels voor het vervoer.

Tijdens het vervoer kunnen zich situaties voordoen, waarbij het transport stil komt te liggen, zoals filevorming of het overladen van de vracht op een ander vervoersmiddel. In feite wordt het vuurwerk voor een korte periode opgeslagen, terwijl een vrachtwagen niet aan de veiligheidseisen voor opslag voldoet. Dit vormt bijvoorbeeld ook een risico bij de verplichte regelmatige stops van vrachtwagenchauffeurs. De risico's op calamiteiten worden in zulke situaties vergroot. Om deze risico's tijdens het bewaren van vuurwerk in een vrachtwagen te minimaliseren, mag spektakelvuurwerk in Vlaanderen nooit onbewaakt achterblijven (artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 25 april 2004). In de Nederlandse vervoerswet- en regelgeving zijn geen regels opgenomen over de bewaking van een vuurwerktransport, maar wel voor het (over)laden en lossen. Voor het overbrengen van de lading op een ander vervoersmiddel geldt een periode van 48 uur, waarbinnen niet hoeft te worden voldaan aan de regels voor opslag (artikel 1.1.4 van het Vuurwerkbesluit). Er zijn echter geen regels opgesteld voor het opslaan van vuurwerk in vervoersmiddelen (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 74).

Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn er regels opgesteld die de risico's tijdens het vervoeren van vuurwerk minimaliseren. Er moeten gegevens over het vervoer worden gemeld, maar in de praktijk is niet duidelijk in hoeverre deze meldingen overeenkomen met de werkelijkheid. Daarnaast gelden er regels over vergunningen, de gekozen route en de bestuurder van een vervoer. Regels hebben uiteraard alleen de bedoelde uitwerking als zij goed worden uitgevoerd en de uitvoering moet dan ook gecontroleerd worden.

---

<sup>21</sup> De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is gepubliceerd in het Nederlands Staatsblad van 9 november 1995. Het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen werd gepubliceerd in het Nederlands Staatsblad van 20 juni 1996.



### 3.2.2 Toezicht op vervoersstromen

In Vlaanderen voert, zoals in alle schakels van de vuurwerkketen, de Dienst der Springstoffen de controles tijdens het vervoer uit. Toen de vervoersregelgeving voor vuurwerkproducten net was ingevoerd (2004) werden er erg veel overtredingen geconstateerd. Nu worden de regels over het algemeen wel goed na geleefd, aldus de Dienst.

In Nederland vinden jaarlijks verschillende controleacties plaats, waarbij toezicht wordt gehouden op de aan het LMIP gemelde transporten. Hierbij wordt gecontroleerd of de vereiste transportpapieren in orde zijn en de opgegeven lading klopt. Deze controles worden uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, vaak in samenwerking met andere handhavinginstanties zoals de douane. Uit het onderzoek naar de Nederlandse vuurwerksector blijkt echter dat transporten die niet aan het LMIP gemeld zijn, hoogstzelden worden gecontroleerd. De Nederlandse vuurwerkbranche meent daarnaast, dat het aantal vuurwerktransporten sinds de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit is toegenomen, doordat opslagen van professioneel vuurwerk niet langer in Nederland gevestigd zijn en professioneel vuurwerk nu vanuit het buitenland naar evenementen vervoerd wordt (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 74-75).

Concluderend kan worden opgemerkt, dat Vlaanderen en Nederland nationale regels hebben opgesteld over het vervoer van vuurwerk naast de regels die vanwege internationale verdragen gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hiermee wordt beoogd de risico's die vuurwerktransport met zich meebrengt zo klein mogelijk te maken. Niettemin zullen er altijd risico's verbonden zijn aan het vervoer van vuurwerk.

Bij een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland valt op, dat er in Vlaanderen alleen een vergunning vereist is voor het transport van spektakelvuurwerk en niet voor feestvuurwerk. Daarnaast worden in Nederland de meldingen van vuurwerkvervoer geregistreerd door één landelijke instantie, het LMIP. In Vlaanderen worden de vervoersvergunningen door de afzonderlijke gemeentes bewaard en er bestaat geen register waarin alle vervoersstromen van vuurwerk worden verzameld. Hierdoor lijkt de transparantie van de vervoersstromen in Nederland groter te zijn. Dit is echter een 'papieren inzicht' in het vuurwerktransport: uit onderzoek blijkt dat niet alle vervoersstromen worden gemeld, de meldingen zijn niet altijd up-to-date en soms wijken de vervoerders op het laatste moment af van de verstrekte gegevens.

Er lijkt ook verschil te zijn tussen de Vlaamse en Nederlandse praktijk. De respondenten van het onderzoek menen, dat er in Vlaanderen minder toezicht is op de vervoersstromen dan in Nederland. Er worden in Vlaanderen (waarschijnlijk) jaarlijks minder controles uitgevoerd. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een voortdurende onderbezetting van de Dienst der Springstoffen. De Dienst beschikt slechts over een handvol ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het houden van toezicht op de hele vuurwerkketen.

Ook in Nederland wordt niet op alle vuurwerktransporten toezicht gehouden, omdat alleen de transporten worden gecontroleerd waarvan bij het LMIP melding is gemaakt (al is natuurlijk onbekend hoeveel transporten er jaarlijks niét worden gemeld).

In hoofdstuk 2 is al uiteengezet dat de indicator *inzicht in vuurwerktransporten* zich niet leent voor het trekken van sterke conclusies in vergelijkende zin, vanwege het onvoldoende inzicht dat in deze schakel van de vuurwerkketen kan worden verworven. Hierop wordt in paragraaf 4.1 teruggekomen.

### 3.3 Veiligheidsafstanden en bouwwijze van opslagen

De derde schakel van de vuurwerkketen betreft de opslag van vuurwerk. Na de import wordt het vuurwerk naar een opslagplaats vervoerd, voordat de volgende schakels van de keten aan de orde komen. Opslagplaatsen zijn tussenstations waar het vuurwerk soms lange tijd wordt bewaard tot het op

de markt wordt gebracht of wordt afgestoken. Omdat er grote hoeveelheden vuurwerk bij elkaar worden bewaard, vormen opslagen een gevaar voor omwonenden en werknemers. Om deze risico's te minimaliseren gelden er allerlei regels voor de ligging en inrichting van vuurwerkopslagplaatsen. In Vlaanderen en Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen opslagplaatsen, waarvoor verschillende regels gelden. Deze regels hebben betrekking op de vergunningplicht, de afstanden tot omliggende bebouwing en de bouwwijze en inrichting. In deze paragraaf worden het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid vergeleken met behulp van de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijzen van vuurwerkopslagen en verkooppunten*. De term veiligheidsafstand is afkomstig uit het Nederlandse Vuurwerkbesluit (artikel 1) en verwijst naar een verplichte afstand tussen een vuurwerkopslagplaats en kwetsbare objecten, zoals woon- en werkbebouwing, scholen, winkels, ziekenhuizen en rijks- en spoorwegen. Door veiligheidsafstanden vast te stellen, wordt een zekere mate van externe veiligheid gegarandeerd.

Vuurwerkverkooppunten worden in deze paragraaf ook onderzocht, omdat daar, net als in vuurwerkopslagen, vuurwerk bewaard wordt. De regels over de verkoop komen niet in deze paragraaf aan de orde, maar worden in paragraaf 3.4 beschreven.

In de Vlaamse regelgeving wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee klassen vuurwerkopslagen. Er is altijd een vergunning nodig is om vuurwerk op te mogen slaan, tenzij het een hoeveelheid feestvuurwerk met een lading van niet meer dan één kilo pyrotechnische sas betreft, die iedereen bij zich mag houden (artikelen 200 en 265 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Opslagplaatsen van de tweede klasse slaan vuurwerk op dat een totale lading heeft van maximaal 25 kilo pyrotechnische sas. Het college van Burgemeester en Schepenen van de gemeente waarin de opslag gevestigd is, verleent de vergunningen voor opslagen uit de tweede klasse. Tot de eerste klasse behoren alle grotere opslagen. De Bestendige Deputatie van de provincieraad is bevoegd om opslagen van de eerste klasse te vergunnen. Voordat de Bestendige Deputatie echter een vergunning opstelt, wordt zij geadviseerd door de Dienst der Springstoffen. De Dienst der Springstoffen bezoekt en keurt de inrichting voordat hij een advies uitgeeft (artikelen 6, 7, 8 en 27 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

De burgemeester van de gemeente waarin een opslag gevestigd is, houdt toezicht op de rechtmatigheid van de verleende vergunningen van beide klassen opslagen. Ook houdt de burgemeester toezicht op de uitvoering van de exploitatievoorwaarden die door het college van burgemeester en schepenen aan de opslag zijn opgelegd (artikel 30 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). De exploitatievoorwaarden hebben onder andere betrekking op de ligging van de opslag en de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk (hierover later meer).

Om de aard en hoeveelheid van de opgeslagen vuurwerkproducten te kunnen controleren, moet in alle opslagen een werknemer zijn aangesteld die iedere dag registreert hoeveel vuurwerkproducten van elke soort per magazijn aanwezig zijn. In dit register moet ook vermeld zijn wat de herkomst of bestemming van een product is. Bij ieder inspectiebezoek moet het register worden getoond en actueel kunnen worden bevonden (artikel 211 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

Ook het Nederlandse Vuurwerkbesluit bepaalt dat opslagen van professioneel vuurwerk altijd vergunningplichtig zijn. Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de opslag gevestigd is, zijn hiervoor het bevoegde gezag. Er mag in Nederland nooit meer dan zesduizend kilo professioneel vuurwerk in een inrichting worden opgeslagen. Voor vuurwerkbedrijven die consumentenvuurwerk opslaan, is de hoeveelheid vuurwerk die wordt opgeslagen van belang voor de bepalingen die gelden. Iedereen mag maximaal tien kilo consumentenvuurwerk bewaren; hiervoor is geen toestemming van de overheid nodig. Vuurwerkinrichtingen waar minder dan 1000 kilo consumentenvuurwerk wordt bewaard, hebben ook geen vergunningplicht, maar moeten hun opslag wel melden aan de gemeente waarin zij gevestigd zijn. Opslagen waar meer dan 1000 kilo consumentenvuurwerk wordt bewaard, hebben daarvoor een vergunning nodig. Inrichtingen waar 1000 tot 10.000 kilo consumentenvuurwerk wordt opgeslagen, kunnen die vergunning aanvragen bij het college van Burgemeester en Wethouders. Voor

de opslag van meer dan 10.000 kilo consumentenvuurwerk kan een vergunningaanvraag worden gedaan bij Gedeputeerde Staten (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 98).

Met behulp van de verhouding tussen de hoeveelheid sas per vuurwerkproduct en het totale gewicht (één op tien), die in paragraaf 3.1.2 beschreven werd, kunnen de verschillende Vlaamse en Nederlandse opslagen worden vergeleken. Deze verhouding betreft natuurlijk maar een schatting, maar geeft wellicht enig inzicht, ondanks dat er in de Nederlandse regelgeving onderscheid wordt gemaakt tussen opslagen voor consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk en Vlaamse opslagen van de eerste en tweede klasse alleen worden onderscheiden naar de opgeslagen hoeveelheid sas. Daarnaast bestaan er verschillende verhoudingen tussen de sas en het gewicht van producten voor consumenten en producten voor professionals en is de verhouding één op tien slechts een geschat gemiddelde. In batterijen bepaalt de hoeveelheid sas ongeveer 5 procent van het gewicht; voor mortierbommen die tot ADR-klasse 1.1 behoren, bedraagt dit percentage zo'n 80 procent.

In Vlaanderen mag iedereen vuurwerk onder zich hebben, dat een totale lading heeft van één kilo sas. Gebruikmakend van een verhouding van één op tien, komt dit ongeveer overeen met een gewicht van tien kilo. Hieruit valt af te leiden, dat de hoeveelheid vuurwerk die men in Vlaanderen zonder vergunning mag bezitten ongeveer overeenkomt met de hoeveelheid in Nederland (tien kilo consumentenvuurwerk).

In Vlaamse opslagen van de tweede klasse mag een hoeveelheid vuurwerk worden bewaard met een maximale totale lading van 25 kilo sas. Gebruik makend van de verhouding van één op tien (het geschatte gemiddelde van alle soorten vuurwerkproducten) en van één op twintig (afgeleid van de hoeveelheid sas in een batterij), komt dit overeen met een hoeveelheid vuurwerk waarvan het gewicht tussen de 250 en 500 kilo ligt. Vlaamse opslagen van de tweede klasse zijn zodoende kleiner dan de Nederlandse opslagen die meldingsplichtig zijn (tot 1000 kilo vuurwerk).

In Nederlandse opslagen voor professioneel vuurwerk mag niet meer dan 6000 kilo worden opgeslagen. Omgerekend met de verhouding één op tien, komt dit ongeveer overeen met 600 kilo sas. Als er echter gebruik wordt gemaakt van de verhouding tussen sas en gewicht in mortierbommen (vier op vijf; zie paragraaf 3.1.2), dan komt 6000 kilo overeen met 4800 kilo sas. Vlaamse vuurwerkbedrijven zijn over het algemeen niet zo groot.

### 3.3.1 Veiligheidsafstanden en bouweisen

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de eisen die er in Vlaanderen en Nederland worden gesteld aan de bouwwijze en inrichting van vuurwerkopslagen, waarbij er vooral aandacht wordt besteed aan de verplichte afstanden tussen vuurwerkopslagen en omliggende bebouwing (veiligheidsafstanden).

In de Vlaamse vuurwerkregelgeving is er een aantal bepalingen opgenomen over de bouwwijzen van opslagplaatsen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de bestemming van het vuurwerk. In sommige magazijnen wordt vuurwerk opgeslagen dat bestemd is voor de groothandel: de handel met andere bedrijven die vergund zijn om vuurwerk te bezitten (zowel feest- als spektakelvuurwerk). In andere magazijnen wordt het vuurwerk opgeslagen dat wordt verhandeld aan consumenten, de zogenaamde kleinhandel. In de kleinhandel wordt als vanzelfsprekend alleen feestvuurwerk verkocht; dit is immers het enige vuurwerk dat geschikt is bevonden voor consumenten. Als een bedrijf zowel magazijnen heeft waarin vuurwerk voor de groothandel wordt opgeslagen als magazijnen met vuurwerk voor de kleinhandel, dan gelden er verschillende regels voor die magazijnen.

In de eerste plaats gelden er regels voor magazijnen waarin vuurwerk wordt opgeslagen dat bestemd is voor de groothandel. Deze opslagplaatsen moeten afgezonderd liggen; de vergunning bepaalt de precieze ligging en bouwwijze. De verplichte veiligheidsafstanden worden ook in de vergunningen bepaald. De magazijnen moeten omringd zijn door een aarden wal of moeten worden gebouwd in een diepe uitgraving. Er zijn in Vlaanderen weinig heel grote vuurwerkopslagen gevestigd.

De meeste van deze vuurwerkopslagen zijn gevestigd in bunkers. Het bedrijf FN in Zutendaal (nabij Hasselt), een grote munitiefabriek, verhuurt verschillende bunkers aan zes of zeven vuurwerkbedrijven.

Aan de inrichting van de opslag worden verschillende eisen gesteld. Zo moeten de magazijnen een egale vloer hebben en muren met zachte mortel. Een magazijn moet zijn voorzien van twee dikke deuren, die naar buiten toe open slaan en verschillende sloten hebben. Kisten waarin veel producten verpakt zitten, moeten goed worden vastgelegd en mogen niet hoger dan 1.60 meter boven de grond worden opgestapeld. Deze kisten mogen alleen buiten de aarden wal worden geopend.

De magazijnen staan onder toezicht van een bewaker die op minstens 30, maar ten hoogste 100 meter van de aarden wal woont. Alleen de bewaker en de in dienst zijnde werknemers mogen de magazijnen betreden (artikelen 214 tot en met 217 en 226 tot en met 229 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

In de tweede plaats staan er in de Vlaamse regelgeving bepalingen voor magazijnen voor de opslag van vuurwerk dat bestemd is voor kleinhandel (verkoop van feestvuurwerk aan consumenten). In de opslagplaatsen van kleinhandelaren mag vuurwerk worden opgeslagen dat een maximale lading heeft van 50 kilo pyrotechnische sas. In deze magazijnen mogen los kruit, vuurwerk en lonten niet bij elkaar worden bewaard. De producten moeten in partijen worden opgeslagen, zoals de aard van de producten toelaat, waarbij de hoeveelheden gemakkelijk gecontroleerd kunnen worden (artikelen 261 en 251 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Voor vuurwerkopslagen van kleinhandelaren gelden geen veiligheidsafstanden en ook geen verdere regels voor de bouwwijze en inrichting.

In Nederland zijn na de vuurwerkcramp in Enschede de regels over veiligheidsafstanden en bouwwijze sterk gewijzigd. Zowel voor opslagplaatsen van professioneel vuurwerk als voor opslagplaatsen van consumentenvuurwerk zijn de eisen strenger geworden. In opslagen waar professioneel vuurwerk (al dan niet samen met consumentenvuurwerk) wordt opgeslagen, mag sinds het Vuurwerkbesluit van 2002 niet meer dan 6000 kilo professioneel vuurwerk bewaard worden. Voor deze opslagen geldt er een veiligheidsafstand van 800 meter. Met betrekking tot de bouwwijze van opslagplaatsen van professioneel vuurwerk geldt dat er onder andere in elke opslagplaats een automatische sprinklerinstallatie aanwezig moet zijn, die in directe verbinding staat met de brandweer. Rondom de bewaarplaats (het magazijn) moet op een afstand van ten minste 15 meter een afrastering van minstens 2 meter hoog staan. In de bewaarplaats mag er geen vuurwerk bewerkt of herverpakt worden; dit gebeurt in de daarvoor bestemde werkplaats. In de werkplaats mag alleen vuurwerk, dat tot dezelfde gevarenklasse behoort, tegelijkertijd aanwezig zijn. Daarnaast gelden er veel regels over de precieze uitvoering van de bewerking van vuurwerkproducten, over de veiligheid van werknemers en over elektrische bedrading en verwarming van de bewaarplaatsen (Bijlage 2 van het Vuurwerkbesluit). Deze regels komen tamelijk overeen met de Vlaamse eisen aan de inrichting.

Voor opslagplaatsen waar geen professioneel vuurwerk maar alleen consumentenvuurwerk<sup>22</sup> wordt opgeslagen, gelden andere veiligheidsafstanden en bouweisen. Bij opslagplaatsen voor consumentenvuurwerk wordt vaak ook vuurwerk aan consumenten verkocht in daarvoor bestemde ruimtes. Met betrekking tot de regels die gelden voor de inrichting van de opslag, wordt er onderscheid gemaakt tussen bewaarplaatsen en bufferbewaarplaatsen: bewaarplaatsen zijn bestemd voor de opslag van het vuurwerk; bufferbewaarplaatsen zijn bestemd voor het maken van vuurwerkpakketten en voor het bewerken van vuurwerk. Bufferbewaarplaatsen worden daarnaast gebruikt voor de eerste opslag van vuurwerk dat wordt binnengebracht door transporteurs. Hoeveel vuurwerk er per (buffer)bewaarplaats mag worden opgeslagen, is afhankelijk van de grootte van de totale inrichting. Deze regels worden samengevat in tabel 3.3. Daarnaast gelden er ook voor de opslag van consumentenvuurwerk allerlei regels voor de bouwwijze en inrichting. Deze regels komen in zekere

---

<sup>22</sup> Al dan niet samen met theatervuurwerk: voor de opslag van theatervuurwerk gelden dezelfde regels als voor consumentenvuurwerk, ook al horen theatervuurwerkproducten in de categorie professioneel vuurwerk. In 2004 waren er nog slechts vier bedrijven in Nederland waar theatervuurwerk werd opgeslagen (VROM-inspectie, 2005a, p. 10).

mate overeen met de regels voor de opslag van professioneel vuurwerk, zo moeten opslagplaatsen voor consumentenvuurwerk ook voorzien zijn van een automatische sprinklerinstallatie<sup>23</sup>.

Net als in Vlaamse vuurwerkopslagen, moet er in Nederlandse vuurwerkopslagen een duidelijk en actueel overzicht aanwezig zijn, waarin alle hoeveelheden en soorten producten worden bijgehouden. Dit overzicht moet bij een controle aan de bevoegde toezichthouder kunnen worden getoond (artikel 1.4.3 van het Vuurwerkbesluit).

Tabel 3.3: Nederlandse regels voor de opslag van consumentenvuurwerk

Grootte van de opslag	Bewaarplaatsen	Bufferbewaarplaatsen	Veiligheidsafstanden
< 1000 kilo vuurwerk (meldingsplicht bij gemeente)	Geen maximum aantal	De inrichting moet beschikken over één bufferbewaarplaats, waarin maximaal 500 kilo vuurwerk is opgeslagen.	8 meter
1000–10.000 kilo vuurwerk (vergunningplicht bij gemeente)	Maximaal twee bewaarplaatsen	Er mag één bufferbewaarplaats zijn, waarin maximaal 2000 kilo vuurwerk aanwezig mag zijn.	8 meter
> 10.000 kilo vuurwerk (vergunningplicht bij provincie)	Maximaal 50.000 kilo vuurwerk per bewaarplaats (geen maximum aantal bewaarplaatsen)	Er mogen twee bufferbewaarplaatsen zijn, waarin maximaal 5000 kilo vuurwerk aanwezig mag zijn.	Afhankelijk van de grootte van de deur van de bewaarplaats bedraagt de verplichte veiligheidsafstand vanaf de bewaarplaats 20–30 meter. Afhankelijk van de toegestane hoeveelheid vuurwerk per bufferbewaarplaats, bedraagt de verplichte veiligheidsafstand vanaf de bufferbewaarplaats 20–48 meter (in voorwaartse richting).

Bron: Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 99; Bijlagen 1 en 3 van het Vuurwerkbesluit

Na een beschrijving van het Vlaamse en het Nederlandse beleid over vuurwerkopslagen, kan worden geconcludeerd dat er veel bepalingen over vuurwerkopslagen zijn opgenomen. Er blijken zowel overeenkomsten als verschillen te bestaan.

In het Vlaamse vuurwerkbeleid over opslagen wordt bepaald welke regels gelden aan de hand van de bestemming van het vuurwerk (groothandel of kleinhandel). Er wordt gekeken naar de magazijnen waarin het vuurwerk wordt bewaard en niet naar het hele bedrijf. In Nederland wordt gekeken naar de totale hoeveelheid vuurwerk dat in een bedrijf wordt opgeslagen en de aard daarvan (consumentenvuurwerk of professioneel vuurwerk).

Zowel in Vlaanderen als in Nederland worden er eisen gesteld aan de bouwwijze en de inrichting van vuurwerkopslagen. Sommige regels komen overeen, voorbeelden hiervan zijn de verplichte gladde vloeren en de regels rond arbeidsveiligheid. Opvallend is wel, dat er in het Nederlandse Vuurwerkbesluit veel meer van dergelijke regels zijn opgenomen dan in de Vlaamse regels. Over het algemeen kan worden gesteld dat de Nederlandse regels voor vuurwerkopslagen strenger zijn dan in Vlaanderen. Vooral de grote veiligheidsafstanden, de vele bouwvoorschriften en de verplichte aanwezigheid van een sprinklerinstallatie in de Nederlandse opslagen trekken de aandacht. Met betrekking tot de constructie van de vuurwerkopslagen springt een aantal verschillen in het oog. Eén verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse regels over de inrichting betreft de wijze waarop wordt omgegaan met het ontploffingsgevaar. In Vlaanderen is de aanwezigheid van een aarden wal rondom de bewaarplaatsen

<sup>23</sup> Technische eisen aan de verplichte sprinkler-, brandmeld- en ontruimingsinstallaties voor opslagen van consumentenvuurwerk zijn vastgesteld in het Memorandum 60, waarvan de werking is vastgelegd in de Staatscourant van 10 juni 2004.

verplicht, die rondslingerende brokstukken moet tegenhouden, en wordt vuurwerk normaal gesproken opgeslagen in een bunker. In Nederland worden er met het oog op explosiegevaar eisen gesteld aan de materialen waarvan de opslag is gemaakt, waarbij beoogd wordt dat een inrichting niet uiteen kan spatten. Een ander voorbeeld van een verschil betreft de bescherming tegen ongenode gasten. In Vlaanderen moeten de bewaarplaatsen van een opslag voor vuurwerk dat voor de groothandel bestemd is worden beveiligd door een bewaker. In Nederland wordt volstaan met een gaasomheining en het verbieden van openingen, zoals ramen, waar iemand door heen kan kruipen. De aanwezigheid van een bewaker garandeert niet direct een grotere veiligheid, maar eventuele ongeregelde heden kunnen sneller ontdekt worden.

Kenmerkend voor het Vlaamse vuurwerkbeleid is de afwezigheid van algemeen geldende veiligheidsafstanden voor opslagen van vuurwerk dat bestemd is voor de groothandel. Deze afstanden moeten in de vergunning worden bepaald. Voor de opslagen van kleinhandelaren gelden geen veiligheidsafstanden, als zij vuurwerk opslaan met een lading van minder dan 25 kilo pyrotechnische sas (deze opslagen behoeven immers geen vergunning waarin de veiligheidsafstanden kunnen worden bepaald). De (grote) Nederlandse veiligheidsafstanden zijn echter wel in de regelgeving vastgelegd.

In de volgende paragraaf wordt onderzocht hoe de verschillen en overeenkomsten in de Vlaamse en Nederlandse regels tot uitdrukking komen in de handhaving ervan. In Vlaanderen wordt de inrichting van een opslag veelal in de vergunning bepaald. Dat houdt in, dat de veiligheidssituatie voor de omgeving voor een groot deel wordt bepaald door de vergunningverleners (de Bestendige Deputatie van de provincieraad voor opslagen van de eerste klasse en het college van Burgemeester en Schepenen voor opslagen van de tweede klasse). De grote hoeveelheid Nederlandse eisen aan vuurwerkopslagen vraagt om goed toezicht en veel controles. In paragraaf 3.3.2 zal blijken, dat de aanscherping van de Nederlandse vuurwerkregelgeving na de vuurwerkcramp aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de vuurwerkbranche.

### 3.3.2 Effecten op de veiligheid

In deze paragraaf wordt bekeken hoe de regels voor vuurwerkopslagen de veiligheid beïnvloeden. Het gaat hierbij om inzicht in de praktijk van het vuurwerkbeleid. Vanzelfsprekend wordt de veiligheidssituatie ook beïnvloed door de wijze waarop de regels gehandhaafd worden. Het toezicht op vuurwerkopslagen komt in paragraaf 3.3.3 aan de orde.

De Vlaamse veiligheidsafstanden zijn kleiner dan de Nederlandse en komen niet voort uit de regelgeving, maar worden in de individuele vergunningen voor opslagen bepaald. De gehanteerde afstanden zijn gebaseerd op verschillende documenten, zoals de aanbevelingen van de NAVO, publicaties van TNO en op veiligheidsafstanden in buurlanden, zoals die van Frankrijk. Het gebeurt wel eens dat de vergunningverlener na beoordeling van de argumentatie van de vergunningaanvrager, kleinere veiligheidsafstanden vaststelt dan de afstanden die in de gebruikte documenten worden aanbevolen.

Sinds de vuurwerkcramp geeft de Dienst der Springstoffen feitelijk geen vergunningen meer af voor de opslag van vuurwerk uit klasse 1.1 (massa-explosief). Dit komt doordat de Dienst meer zwart-wit over vergunningaanvragen denkt; sinds de vuurwerkcramp weegt de Dienst strenger af wat wel en wat niet veilig is. Met betrekking tot opslagplaatsen voor 1.1-vuurwerk, kunnen er geen locaties worden gevonden waar de aanbevolen veiligheidsafstanden worden gehaald en worden er zodoende geen vergunningen meer verleend. Ook kleine vuurwerkopslagen krijgen nu minder gemakkelijk een vergunning, omdat de vergunningaanvragen nu strikter worden behandeld. Bovendien wordt er sinds de vuurwerkcramp veel bezwaar gemaakt door buurtbewoners, niet alleen voor grote opslagen, maar ook voor kleine opslagen van vuurwerk dat bijvoorbeeld een maximale lading heeft van 8 kilo sas (ongeveer 80 kilo vuurwerk). De vuurwerkcramp heeft impact gehad op de burgers, voor zover het hun eigen leefomgeving betreft. Er is sprake van het *not-in-my-back-yard-effect*.



In Nederland heeft de invoering van strenge regels voor de opslag van vuurwerk na de vuurwerkcramp grote gevolgen gehad: er wordt nu geen professioneel vuurwerk meer in Nederland opgeslagen<sup>24</sup>. Geen van de in Nederland gevestigde opslagen van professioneel vuurwerk kon aan de gestelde eisen voldoen, waardoor deze opslagplaatsen nu allemaal uit Nederland verdwenen zijn. In sommige gevallen konden de opslagplaatsen niet voldoen aan de veiligheidsafstanden van 800 meter. Voor andere bedrijven waren de kosten van het aanpassen van de opslagplaats aan de bouw- en inrichtingseisen te hoog. Toen het Vuurwerkbesluit in Nederland werd ingevoerd, waren de grote veiligheidsafstanden voor opslagen van professioneel vuurwerk aanleiding tot protest. De Dienst der Springstoffen meent dat de Nederlandse overheid de door de NAVO aanbevolen afstanden met twee heeft vermenigvuldigd, waardoor de Nederlandse veiligheidsafstanden erg groot zijn in vergelijking met andere landen (Belgische Senaat, 2001). Volgens sommige Nederlandse respondenten kunnen deze regels worden gezien als een verkapte poging om alle grote opslagen te verbannen. De strenge regelgeving resulteerde er inderdaad in dat veel Nederlandse vuurwerkopslagen naar het buitenland vertrokken.

De Vlaamse overheid zag in de nieuwe Nederlandse regels het afschuiven van een probleem op de buurlanden (Belgische Senaat, 2001). De Vlaamse media schonk toentertijd nauwelijks aandacht aan de eventuele uittocht van Nederlandse vuurwerkopslagen naar Vlaanderen. Er werd wel een aantal Kamervragen gesteld over de kwestie, maar die leidden er niet toe dat vuurwerk een politieke kwestie werd. Bij de Dienst der Springstoffen is er overigens slechts één Nederlands bedrijf bekend dat zich in Vlaanderen vestigde.

De Vlaamse overheid was tevens bang voor een ander gevolg van de invoering van het Nederlandse Vuurwerkbesluit: een toename van het illegaal opslaan van vuurwerk (Belgische Senaat, 2001). De Dienst der Springstoffen is nu nog van mening dat de Nederlandse regels illegale opslag uitlokken, omdat professionele vuurwerkafstekers nu steeds heen en weer moeten rijden tussen hun opslag en een vuurwerkevenement. Die illegale opslag zou zich niet alleen in Nederland zelf kunnen voordoen, maar ook in Vlaanderen.

Daarnaast zorgde de komst van het Vuurwerkbesluit er ook voor dat het aantal opslagen voor consumentenvuurwerk in Nederland afnam, wat zich vooral geuit heeft in een sterke afname van het aantal verkooppunten. Van de 3500 tot 4000 verkooppunten die er voor de vuurwerkcramp in Nederland waren, bleef er na de inwerkingtreding van de strenge regels uit het Vuurwerkbesluit nog een derde over (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 144 en 153). Aan het einde van 2004 waren er nog 1100 tot 1200 verkooppunten. De VROM-inspectie telde op 1 maart 2005 nog 45 opslagplaatsen waar meer dan 10.000 kilo consumentenvuurwerk bewaard werd. Deze opslagen liggen verspreid over tien provincies, in Drenthe en Zeeland zijn er momenteel geen grote vuurwerkopslagen. Van deze 45 inrichtingen hielden ruim 20 bedrijven, met een totale hoeveelheid vuurwerk variërend van 50.000 tot 3.000.000 kilo, zich bezig met groothandel. Ruim 20 opslagen met een omvang van 10.000 tot 50.000 kilo consumentenvuurwerk verkochten ook vuurwerk. De VROM-inspectie verwacht dat de grootte van deze laatste groep bedrijven in de toekomst zal toenemen (VROM-inspectie, 2005a, p. 15, 17 en 18).

Gezien de afname van het aantal vuurwerkopslagen kan er geconcludeerd worden, dat de invoering van nieuwe regelgeving in Nederland heeft geleid tot een veiligere situatie. In de vuurwerkbranche bestaat echter het beeld, dat het vervoer van vuurwerk is toegenomen, wat de veiligheidssituatie niet ten goede komt. Omdat het professionele vuurwerk nu in het buitenland wordt opgeslagen zijn de afstanden tot de vuurwerkevenementen in Nederland toegenomen. Sommige overheidsfunctionarissen bestrijden dit beeld echter (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 81-82).

---

<sup>24</sup> Strikt genomen wordt er in Nederland nog wel professioneel vuurwerk opgeslagen: illegaal vuurwerk waarop beslag is gelegd en dat wordt bewaard totdat het wordt vernietigd. Dit vuurwerk wordt buiten beschouwing gelaten in deze scriptie, omdat de meeste regels voor vuurwerkopslag niet gelden voor in beslag genomen vuurwerk en omdat dit relatief een kleine hoeveelheid vuurwerk betreft. Daarnaast wordt er ook nog theatervuurwerk opgeslagen, maar hiervoor gelden de regels die ook gelden voor consumentenvuurwerk en zodoende wordt dit vuurwerk hier ook buiten beschouwing gelaten.

In Nederland zijn er gemeentelijke risicokaarten samengesteld, waarop alle risicovolle bedrijven binnen een gemeentegrens staan. Hierop is ook aangegeven hoe groot de mogelijke effectafstanden bij een eventuele calamiteit zijn ([www.risicokaarten.nl](http://www.risicokaarten.nl)).

### 3.3.3 Toezicht

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de Vlaamse en Nederlandse overheden toezicht houden op de vuurwerksector. De regels voor vuurwerkopslagen dragen immers alleen bij aan de veiligheid als zij worden gehandhaafd.

In Vlaanderen ligt het toezicht op vuurwerkopslagen in de eerste plaats bij de Dienst der Springstoffen. De lokale politiediensten voeren tegen het einde van het jaar controles uit bij opslagen, omdat er dan vaak meer of ander vuurwerk wordt opgeslagen dan vergund is. Zowel de bevoegde ambtenaren als de burgemeester van de betreffende gemeente kunnen overgaan tot sluiting van de inrichting, als er een onveilige situatie in de opslag bestaat. Zo'n situatie kan zich voordoen als de exploitatievoorwaarden niet worden nageleefd. Er kan pas tot sluiting van een opslag uit de eerste klasse worden overgegaan als de Bestendige Deputatie het besluit hiertoe heeft goedgekeurd (artikelen 31 en 32 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

Kort na de vuurwerkcramp vroeg de Minister van Economie aan de Dienst der Springstoffen om de dertien grootste vuurwerkopslagen in België te controleren. Een jaar later waren de resultaten van dit onderzoek bekend. De Dienst der Springstoffen nam bij drie bedrijven "belangrijke hoeveelheden" vuurwerk in beslag. Eén van die drie bedrijven raakte bovendien zijn vergunning kwijt (Belgische Senaat, 2001). Ook in Vlaanderen zorgde de vuurwerkcramp voor vragen om duidelijkheid. Een dag na de vuurwerkcramp gaf de Vlaamse Minister van Economie na een Kamervraag aan dat de grote vuurwerkopslagen in Vlaanderen op industriegebieden lagen en niet zoals SE Fireworks te midden van woonbebouwing (Vlaams Parlement, 2000).

Aan vuurwerk is in het Nationaal veiligheidsplan van 2001 en 2004 geen prioriteit toegekend. Dit houdt in, dat zowel de federale politie als de lokale politiediensten weinig aandacht besteden aan reguliere controles. De federale politie voert alleen een reactieve aanpak ten aanzien van vuurwerk. Sommige lokale politiediensten hebben aan vuurwerk wel een 'aandachtsvestiging' toegekend, wat inhoudt dat zij vuurwerk als een belangrijk thema zien. Aan het hoofd van de lokale politie staat, net als in Nederland, de burgemeester. Of vuurwerkopslagen worden gecontroleerd is dus eigenlijk een beslissing van de gemeente. Sommige gemeenten, zoals Antwerpen, Turnhout en Gent, kiezen er wel voor om veel toezicht te houden. In deze gemeenten worden vuurwerkopslagen wel drie tot vier keer per jaar gecontroleerd. In veel andere gemeenten wordt geen aandacht besteed aan vuurwerk, aldus de Vlaamse respondenten.

De vuurwerkcramp heeft in Nederland geleid tot een golf van controles waarmee vuurwerkopslagen en verkooppunten overspoeld werden. Toentertijd was het Ministerie van VROM belast met het toezicht op milieuvergunningen. De Inspectie Milieuhygiëne en de Inspectie Ruimtelijke Ordening<sup>25</sup>, die tot dit ministerie behoorden, onderzochten de vuurwerkopslagen die het meest risicovol waren. Bij deze controles bleken veel van deze opslagen na de vuurwerkcramp al door de gemeenten gecontroleerd te zijn. Veel bedrijven bleken, net als SE Fireworks, niet aan de toenmalige regels te voldoen (Ministerie van VROM, 2000, p. 14).

Sinds het Vuurwerkbesluit in werking is getreden, rust het eerstelijns toezicht op vuurwerkopslagen bij de vergunningverleners (zie tabel 3.4). Het tweedelijns toezicht ligt bij de VROM-inspectie, wat wil zeggen dat de VROM-inspectie toezicht houdt op de uitvoering van controles door gemeenten en provincies ([www.vrom.nl/](http://www.vrom.nl/)). De brandweer controleert jaarlijks in ieder opslag de brandveiligheidsinstallatie (Bijlagen 1 en 2 van het Vuurwerkbesluit).

---

<sup>25</sup> De Inspectie Milieuhygiëne en de Inspectie Ruimtelijke Ordening zijn in 2002 opgegaan in de VROM-inspectie (VROM-inspectie, 2003, p. 17).

Tabel 3.4: Toezichthouders op vuurwerkopslagen

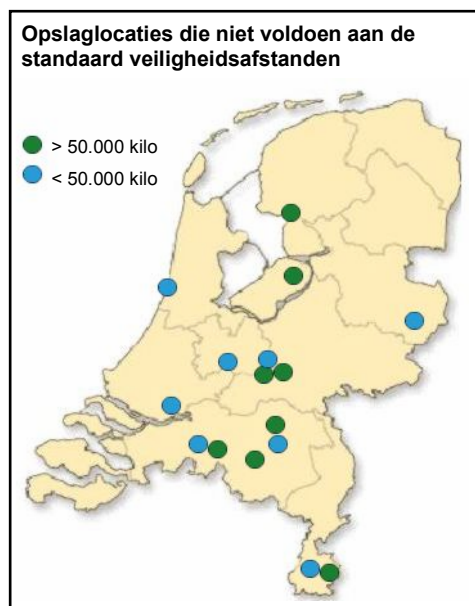
Eerstelijns toezicht	Toezichthouder
Opslag van < 10.000 kilo consumentenvuurwerk	College van Burgemeester en Wethouders
Opslag van > 10.000 kilo consumentenvuurwerk	Gedeputeerde Staten van de provincie
Opslag van professioneel vuurwerk	Gedeputeerde Staten van de provincie

Bron: Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 107

In 2004 en 2005 heeft de VROM-inspectie onderzoek gedaan naar de uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit (VROM-inspectie, 2005a). De conclusie luidde dat medio 2004 ongeveer de helft van de 22 gecontroleerde vuurwerkopslagen die meer dan 10.000 kilo consumentenvuurwerk opsloegen, niet voldeed aan het Vuurwerkbesluit, terwijl de overgangstermijn (1 maart 2004) van het besluit al was verstreken (p. 19). De laatste overgangstermijn van het Vuurwerkbesluit (voor bedrijven die uitstel hadden gekregen) duurde tot 1 maart 2005. Twee maanden na het verstrijken van deze datum voldeden 11 van de 39 vuurwerkopslagen, waar op dat moment meer dan 10.000 kilo werd bewaard, aan het Vuurwerkbesluit: een percentage van slechts 28 procent! De overtredingen bestaan voornamelijk uit het niet naleven van de veiligheidsafstanden. Figuur 3.3 laat de vuurwerkopslagen zien waar in mei 2005 de veiligheidsafstanden werden overtreden. Overigens vertoonde een groot deel van de door de provincies verstrekte vergunningen eveneens gebreken.

In 2006 voerde de VROM-inspectie een vervolgonderzoek uit bij 17 vuurwerkopslagen die in 2005 beschikten over een opslagvergunning, maar waar te korte veiligheidsafstanden in acht werden genomen. Nadere bestudering van de vergunningverleningprocessen waarbij de VROM-inspectie geadviseerd werd door de brandweer en het RIVM, leidde tot de conclusie dat de veiligheidssituatie bij 14 opslagen voldoet aan de eisen uit het Vuurwerkbesluit. De VROM-inspectie concludeerde dat bij 2 opslagen de veiligheid onvoldoende gewaarborgd werd en heeft tegen die bedrijven verder stappen ondernomen. Bij de laatste opslag bestond nog twijfel over de veiligheidssituatie, waardoor er verder onderzoek nodig was (VROM-inspectie, 2006).

Figuur 3.3: Vuurwerkopslagen waarbij in mei 2005 afwijkende veiligheidsafstanden zijn vastgesteld



Bron: VROM-inspectie, 2005a, p. 17

Bij de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland op de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* valt het oog voornamelijk op de grote verschillen tussen de verplichte veiligheidsafstanden. In de Vlaamse regelgeving zijn geen gestandaardiseerde

veiligheidsafstanden opgenomen, maar bepalen de opslagvergunningen deze afstanden. In de praktijk blijken deze afstanden kleiner te zijn dan in Nederland en in veel andere landen.

In de Nederlandse regelgeving gelden grote veiligheidsafstanden. De veiligheidsafstand van 800 meter voor opslagen voor professioneel vuurwerk heeft er zelfs toe geleid dat al deze opslagen zijn verdwenen. Ook zorgde het Vuurwerkbesluit er voor dat het aantal opslagplaatsen en verkooppunten van consumentenvuurwerk sterk is verminderd. De veiligheidssituatie in Nederland is na de invoering van het Vuurwerkbesluit verbeterd, omdat er door grotere veiligheidsafstanden minder bebouwing binnen de effectcirkel van een eventuele calamiteit ligt. De vuurwerkcramp leidde in Nederland tot grote aandacht voor toezicht op de vuurwerksector.

In tegenstelling tot de Nederlandse regels over vuurwerkopslagen, die na de vuurwerkcramp enorm veranderden, is in Vlaanderen het overgrote deel van de regelgeving over vuurwerkopslagen en verkoopplaatsen afkomstig is uit het Koninklijk Besluit van 23 september 1958. Na de vuurwerkcramp ontstond er nauwelijks aandacht voor de veiligheid van het Vlaamse vuurwerkbeleid.

Als wordt gekeken naar de bouweisen die aan vuurwerkopslagen worden gesteld, wordt geconcludeerd dat de Vlaamse regels niet minder streng of strenger dan de Nederlandse kunnen worden genoemd, al bestaan er in Nederland wel meer eisen. Een opvallend Nederlands bouwvereiste betreft de automatische sprinklerinstallatie, die in iedere opslagplaats aanwezig moet zijn. Vlaamse opslagen met vuurwerk bestemd voor de groothandel moeten worden beveiligd door een bewaker die op korte afstand van de opslag woont.

Zowel in Vlaanderen als in Nederland worden vuurwerkopslagen en –verkooppunten gecontroleerd, al kan de Dienst der Springstoffen niet zeggen of er in alle gemeenten controles plaatsvinden. In Vlaanderen is geen inventarisatie gemaakt van alle vuurwerkbedrijven. Zoals gezegd, werden er wel controles uitgevoerd bij de dertien grootste vuurwerkopslagen. Tegenwoordig vinden er in sommige gemeenten meer controles plaats bij dan voor de vuurwerkcramp. De vuurwerkcramp zorgde in Nederland voor veel aandacht voor het opslaan van vuurwerk en leidde tot controle van alle grote vuurwerkopslagen door het Ministerie van VROM en veel controles van vuurwerkverkooppunten door gemeenten. In onderzoek van de VROM-inspectie in 2005 wordt geconcludeerd, dat veel vuurwerkopslagen echter nog steeds niet aan de regels van het Vuurwerkbesluit voldoen.

Nu er conclusies zijn getrokken over de opslag van vuurwerk in Vlaanderen en in Nederland, wordt de volgende schakel van de vuurwerkketen besproken.

### **3.4 Handel in illegaal vuurwerk**

De vierde schakel van de vuurwerkketen betreft de handel in vuurwerk. Zoals gezegd, mogen sommige vuurwerkproducten aan particulieren verkocht worden, terwijl ander vuurwerk alleen geschikt is bevonden voor professionals. Deze professionele gebruikers steken vuurwerk af tijdens shows voor publiek, zogenaamde vuurwerkevenementen. Over vuurwerkevenementen wordt meer verteld in paragraaf 3.5.

In deze paragraaf komt voornamelijk de verkoop van vuurwerk aan consumenten aan de orde. Vlaanderen en Nederland worden vergeleken op de indicator *handel in illegaal vuurwerk*. Hierbij gaat het om vuurwerkproducten die in het bezit zijn van consumenten, maar eigenlijk voor hen verboden zijn.

Voordat er een beeld kan worden gevormd over de handel in illegaal vuurwerk, moet eerst inzicht worden verkregen in de legale vuurwerkhandel. Zowel in Vlaanderen als in Nederland mag er geen vuurwerk worden verkocht aan personen die jonger zijn dan 16 jaar (artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000; artikel 2.3.6 van het Vuurwerkbesluit). In Vlaanderen mogen consumenten het hele jaar door vuurwerk kopen, mits het feestvuurwerk betreft waarvan de totale lading niet groter is dan één

kilo pyrotechnische sas (de hoeveelheid die iedereen als gevolg van artikel 265 onder zich mag hebben). Voor de koop van grotere hoeveelheden feestvuurwerk en spektakelvuurwerk is een vergunning vereist (artikelen 257 en 258 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958).

De verkoop aan consumenten wordt in Vlaanderen kleinhandel genoemd. Sinds het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 moeten kleinhandelaren een opslagvergunning hebben voor de opslag of verkoop van vuurwerk (artikel 5). In de opslagplaats van een kleinhandelaar mag een hoeveelheid feestvuurwerk worden opgeslagen waarvan de totale lading niet meer bedraagt dan vijftig kilo pyrotechnische sas; het in de winkel bewaarde vuurwerk mag niet meer dan vier kilo pyrotechnische sas bevatten (artikelen 261 tot en met 263 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Vuurwerkproducten die op de *lijst der erkende springstoffen* als ontploffend zijn geregistreerd, mogen alleen verkocht worden aan personen die vergund zijn om deze producten op te slaan (Koninklijk Besluit van 7 januari 1966). Dit houdt in dat Vlaamse consumenten geen knalvuurwerk mogen kopen, wat Nederlandse consumenten wel mogen.

In Nederland heb je net als in Vlaanderen altijd een vergunning nodig om professioneel vuurwerk te kopen. Een handelaar mag alleen tijdens de laatste drie dagen van het jaar vuurwerk aan een consument verkopen, maar niet meer dan tien kilo. Deze handel vindt plaats in een daarvoor bestemde verkooppuimte die aan alle verschillende eisen moet voldoen. Eén van de eisen is dat er in de verkooppuimte niet meer dan 250 kilo consumentenvuurwerk aanwezig mag zijn. Nederlandse particulieren mogen alleen tussen 31 december 10.00 uur en 1 januari 2.00 uur vuurwerk afsteken (artikelen 2.3.2 tot en met 2.3.4, 2.3.7 en 3.3.1 en Bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit).

In paragraaf 3.1.2 kwam naar voren, dat het onderscheid dat in Vlaanderen wordt gemaakt tussen feestvuurwerk en spektakelvuurwerk enigszins overeen komt met het Nederlandse onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. Het is echter moeilijk om individuele producten te vergelijken. Sommige vuurwerkproducten die in Vlaanderen geschikt worden geacht voor consumenten, mogen in Nederland alleen door professionals worden gebruikt.

Gebruikmakend van de in paragraaf 3.1.2 genoemde verhouding tussen de hoeveelheid sas per vuurwerkproduct en het gewicht (één op tien) kan worden vastgesteld dat de winkel van een Vlaamse kleinhandelaar kleiner is dan de verkooppuimte van een Nederlandse vuurwerkverkoper; in de winkel van de kleinhandelaar mag immers vuurwerk met een maximale lading van vier kilo sas worden opgeslagen (ongeveer 40 kilo vuurwerk), terwijl er in de verkooppuimte van de Nederlandse verkoper niet meer dan 250 kilo vuurwerk mag liggen.

Illegaal vuurwerk betreft professioneel vuurwerk dat door consumenten wordt gekocht en vuurwerk dat zonder melding of vergunning het land wordt ingevoerd<sup>26</sup>. Overigens wordt ook zelfgemaakt vuurwerk waarvoor geen vergunning is afgegeven tot het illegale vuurwerk gerekend. In Vlaanderen is een vuurwerkproduct pas legaal als het is erkend en ingedeeld volgens de *lijst der erkende springstoffen*. In Nederland is er een vergunning nodig om vuurwerk te vervaardigen (artikel 1.2.2 van het Vuurwerkbesluit).

Nu een beeld is geschetst van de legale handel in vuurwerk en kort is aangegeven wat er onder illegaal vuurwerk wordt verstaan, wordt in de volgende paragraaf overgegaan naar de illegale vuurwerkhandel. In paragraaf 3.4.1 wordt beschreven hoe groot het probleem van illegale vuurwerkhandel in Vlaanderen en Nederland is. Het onderzoeken van illegale activiteiten is een lastige klus, omdat illegale praktijken zich altijd in de duisternis afspelen. Om de omvang van de illegale vuurwerkhandel te beschrijven wordt zodoende gebruik gemaakt van schattingen. In paragraaf 3.4.2 wordt beschreven hoe de illegale vuurwerkhandel wordt bestreden en in paragraaf 3.4.3 komt aan de

---

<sup>26</sup> Soms wordt er een onderscheid gemaakt tussen illegaal vuurwerk en verboden consumentenvuurwerk, waarbij wordt verwezen naar door professioneel vuurwerk dat door consumenten wordt gekocht, respectievelijk consumentenvuurwerk dat zonder vergunning wordt ingevoerd. Dit onderscheid wordt vanwege de overzichtelijkheid in deze scriptie niet gemaakt.

orde wie er verantwoordelijk is voor het toezicht op de handel in vuurwerk en hoe efficiënt die verantwoordelijkheden worden uitgevoerd.

### 3.4.1 Omvang

De respondenten van deze scriptie menen dat er in Vlaanderen nauwelijks illegaal vuurwerk wordt verhandeld, omdat daar geen vraag naar is. Vlamingen houden niet zo van zwaar vuurwerk en willen er niet zo veel geld aan uitgeven. De illegaliteit in Vlaanderen betreft meestal de illegale opslag van vuurwerk, waarvoor in Vlaanderen gevestigde Nederlanders en handelaren die aan Nederlanders verkopen voornamelijk verantwoordelijk zijn.

In Vlaanderen bestaat er wel een traditie van het afschieten van carbuur (een soort carbid) tijdens vrijgezellenfeestjes. Carbuur wordt gemaakt van zwavel, kaliumchloraat en eventueel aluminiumkorrels (stoffen die overigens bij de drogist kunnen worden gekocht als onkruidverdelgers) en wordt vanuit een soort kanon afgestoken, wat een grote knal oplevert. Omdat carbuur zelfontbrandend is in warme omstandigheden, wordt het niet als veilig product erkend en is het dus verboden. De Dienst der Springstoffen meent dat sommige gemeenten niet weten dat carbuur verboden is en dat zij toestemming verlenen voor zulke traditionele vrijgezellenfeesten. Het afschieten van carbuur is gevaarlijk en met enige regelmaat vallen er slachtoffers.

In tegenstelling tot in Vlaanderen is de vraag naar illegaal vuurwerk in Nederland groot. Er komt naar schatting één à twee miljoen kilo vuurwerk illegaal het land binnen (BLOM, 2005a, p. 4). Dat is 10 tot 20 procent van de hoeveelheid vuurwerk die jaarlijks wordt afgestoken! Naar schatting wordt er in Nederland zo'n tien miljoen euro omgezet in de illegale vuurwerkhandel, waarbij de winstpercentages flink kunnen oplopen (BLOM, 2005b, p. 8).

Illegaal vuurwerk vormt in Nederland een groter probleem voor de volksgezondheid dan in Vlaanderen. In Nederland raken er tijdens de jaarwisseling veel mensen gewond door vuurwerk (zie tabel 3.5). Het is bekend dat 40 procent van de slachtoffers zelf vuurwerk heeft afgestoken en dat 52 procent gewond raakte door vuurwerk dat door een ander werd afgestoken. Per jaar raken er gemiddeld één of twee personen zo zwaar gewond, dat zij aan hun verwondingen overlijden. Hoogstwaarschijnlijk raken veel van deze slachtoffers gewond als gevolg van het afsteken van illegaal vuurwerk, maar over de precieze toedracht van de individuele ongevallen bestaan geen gegevens. In een onderzoek van de Stichting Consument en Veiligheid in 2007 geeft 20 procent van de geïnterviewde slachtoffers aan dat zij hun verwondingen opliepen bij het afsteken van illegaal vuurwerk. Hoe betrouwbaar de gegeven antwoorden zijn is echter niet vast te stellen en uit het onderzoek kan zeker niet geconcludeerd worden dat 80 procent van de letselgevallen veroorzaakt zijn door legaal consumentenvuurwerk (Tweede Kamer, 2007; [www.veiligheid.nl/](http://www.veiligheid.nl/)).

De respondenten schatten dat er in Vlaanderen jaarlijks minder slachtoffers door vuurwerk vallen, al houdt de Vlaamse overheid hierover geen gegevens bij. De Minister van Binnenlandse Zaken acht deze gegevens niet relevant, omdat er aan vuurwerk geen prioriteit is toegekend in de nationale en zonale veiligheidsplannen<sup>27</sup>. Wel is bekend dat zowel in Vlaanderen als in Nederland ruim 80 procent van alle slachtoffers een man is en dat de helft van de gewonden tussen de 10 en 20 jaar oud is ([www.veiligheid.nl/](http://www.veiligheid.nl/); [www.mineco.fgov.be/homepull](http://www.mineco.fgov.be/homepull)).

---

<sup>27</sup> Dit blijkt uit het antwoorden van de betrokken ministers op vraag nr. 1209 van 1 februari en vraag nr. 561 van 5 maart van Patrick De Groote (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2007a en 2007b).



Tabel 3.5: Overzicht van vuurwerkongevallen tijdens de laatste tien jaarwisselingen

Jaarwisseling	Aantal behandelingen spoedeisende hulp
1996-1997	1.100
1997-1998	1.200
1998-1999	1.300
1999-2000	1.200
2000-2001	900
2001-2002	960
2002-2003	760
2003-2004	630
2004-2005	620
2005-2006	660
2006-2007	960 <sup>28</sup>

Bron: Letsel Informatie Systeem (via: [www.vrom.nl/](http://www.vrom.nl/))

Illegaal vuurwerk wordt als een Nederlands probleem gezien. Feitelijk bestaat er echter aan beide kanten van de grens een probleem: de vraag naar illegaal vuurwerk komt van Nederlandse consumenten, maar het aanbod ligt in Vlaanderen. In Vlaanderen kampt men voornamelijk met illegale opslag in kelders en autoboxen, terwijl het gebruik van illegaal vuurwerk in Nederland het grootste probleem vormt. Eén respondent meent dan ook, dat de invoering van het Vuurwerkbesluit heeft geleid tot een verschuiving van de criminaliteit. Daarnaast willen veel Nederlandse vuurwerkbedrijven opslagruimten in Vlaanderen huren, wat in combinatie met een beperkt aanbod zorgt voor concurrentie tussen Nederlandse en Vlaamse bedrijven.

Alle respondenten geven dezelfde verklaringen voor het probleem van illegale vuurwerkhandel tussen Vlamingen en Nederlanders. In de eerste plaats verschilt het legale vuurwerk in Vlaanderen en Nederland. De verschillen tussen feestvuurwerk en consumentenvuurwerk in de regelgevingen als motief voor de grootte van de illegale vuurwerkhandel in Nederland. Nederlandse consumenten vinden bepaalde producten juist aantrekkelijk, omdat de regelgeving deze niet aan hen toestaat. Om de verschillen tussen regelgevingen te verkleinen, versoepelde de Nederlandse overheid de regels voor consumentenvuurwerk in 2006. Het verruimen van de Nederlandse regels was een aanbeveling uit het rapport *“Interventiestrategie Verboden consumentenvuurwerk”* (BLOM, 2005a).

In de tweede plaats lijkt er verschil te bestaan tussen de Vlaamse en Nederlandse consumenten. Dat er in Vlaanderen geen vraag is naar illegaal vuurwerk, komt volgens de respondenten, doordat er in Nederland een andere ‘vuurwerkcultuur’ heerst. Vlaamse consumenten verzamelen zich tijdens de jaarwisseling op een veldje in het dorp en kijken naar het vuurwerk dat daar afgestoken wordt, terwijl Nederlanders er meer van houden om zelf (veel) vuurwerk af te steken. Hierbij heerst een cultuur van ‘tegen elkaar op bieden’: wie heeft er in de buurt het mooiste, spectaculairste of hardst knallende vuurwerk met de langdurigste effecten?

Er zijn aanwijzingen dat de Vlaamse mentaliteit langzamerhand meer begint te lijken op de Nederlandse (Belgische Senaat, 1999). Vlamingen steken steeds meer vuurwerk af, vooral in de grensgebieden waar ook veel Nederlanders wonen.

De respondenten noemen de verschillen tussen de nationale regelgevingen over vuurwerk het grootste obstakel om de illegale vuurwerkhandel te bestrijden. De EU-richtlijn die deze verschillen weg moet nemen is inmiddels al in werking getreden, maar de overgangstermijn waarna de lidstaten aan alle bepalingen moeten voldoen loopt tot 2013 (zie paragraaf 3.1.2). Doordat er (nu nog) binnen de EU zoveel verschillende regels gelden, is het aantrekkelijk om deze regels te omzeilen en bepaalde vuurwerkproducten uit een land waar deze zijn toegestaan, te verkopen in een land waar deze

<sup>28</sup> Overigens laat de Minister van VROM in een brief aan de Tweede Kamer dat deze stijging van het aantal gewonden ten opzichte van de voorgaande jaren niet kan worden geweten aan de nieuwe vuurwerkregels die zwaardere consumentenvuurwerkproducten toestaan, zoals Chinese rollen (Minister van VROM, 2007).

verboden zijn. Een goed voorbeeld van de manier waarop de verschillende nationale regelgevingen de illegale vuurwerkhandel in de kaart spelen, betreft de zogenaamde 'U-bochtconstructie' waarbij voor Nederland bestemde vuurwerkproducten via een ander land (vaak Duitsland) worden vervoerd. Vuurwerk dat voor de Nederlandse illegale vuurwerkmarkt bestemd is, wordt via de Rotterdamse haven naar Duitsland gebracht met de bedoeling het vuurwerk daarna (illegaal) terug te brengen naar Nederland. Door het vuurwerk in Duitsland te importeren gelden bij aankomst in de Rotterdamse haven niet de Nederlandse importregels uit de *Invoer- en uitvoerwet*, maar de regels voor doorvoer (Lulofs, Bressers & Boeren, p. 74). Dit levert economisch voordelen op, vanwege de strengere Nederlandse regels over de import van vuurwerk, bijvoorbeeld over de vereiste verpakking. Ook worden op deze manier de strenge controles door de Nederlandse douane omzeild.

Een andere veel gebruikte constructie waarmee de regels worden omzeild, is het opgeven van een valse bestemming. Bij de invoer in België wordt gemeld dat het vuurwerk voor Duitsland bestemd is, terwijl het vuurwerk illegaal naar Nederland wordt gebracht. Ook wordt Duits vuurwerk, dat als officiële bestemming België heeft, in het geniep vanuit Duitsland naar Nederland gebracht.

Harmonisatie van de vuurwerkregels binnen de EU-regelgeving zorgt ervoor, dat dergelijke constructies niet meer mogelijk zijn, omdat dan in iedere EU-lidstaat dezelfde regels over de import van vuurwerk gelden. In hoeverre er daadwerkelijk sprake zal zijn van een geharmoniseerde vuurwerksector is echter nog maar de vraag, omdat lidstaten de mogelijkheid hebben om afwijkende, strengere nationale regels op te stellen. Vanwege deze mogelijkheid menen sommige respondenten van dit onderzoek, dat de richtlijn een wassen neus is en niet echt zal bijdragen aan harmonisatie en bestrijding van illegale handel.

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de illegale vuurwerkhandel op dit moment wordt bestreden.

### 3.4.2 Bestrijding van de illegaliteit

Omdat Vlaanderen geen binnenlands probleem heeft met illegaal vuurwerk, bestaat er geen speciaal beleid waarmee deze handel wordt bestreden. Wel houden de gemeenten toezicht op de verkoop van vuurwerk aan consumenten door kleinhandelaren te controleren. Naast de controles op verkooppunten, vinden er grensoverschrijdende handhavingsacties plaats, vooral aan het einde van het jaar. Jaarlijks gaat er een rechtshulpverzoek van Nederland uit naar België, waarin wordt verzocht om samenwerking in het grensgebied. Deze samenwerking wordt geïnitieerd door Nederland. Daarnaast vindt er sinds 1998 structureel overleg plaats tussen België en Nederland. Hierbij zijn onder andere verschillende politiediensten, de douane en de betreffende overheidsdiensten betrokken. Het overleg draait voornamelijk om het uitwisselen van informatie, zowel grensoverschrijdend als tussen diensten. Deze grensoverschrijdende samenwerking werd overigens geïnitieerd door de Belgische Rijkswacht (nu federale politie), nadat de Nederlandse politie zich erover had beklaagd dat België de illegale vuurwerkhandel ongestraft liet.

De Nederlandse overheid erkent dat illegaal vuurwerk grote gevaren op kan leveren en dat de illegale handel een halt moet worden toegeroepen. De handel in illegaal vuurwerk is in 2005 benoemd tot een landelijke handhavingsprioriteit (BLOM, 2005a).

Jaarlijks wordt er veel vuurwerk illegaal van Vlaanderen naar Nederland vervoerd, waarvan slechts een klein percentage onderschept wordt: naar schatting niet meer dan 5 tot 10 procent (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 54). In 2002 werd er 131.000 kilo vuurwerk in beslag genomen aan de Nederlandse grens en deze hoeveelheid was in 2003 nog groter ([www.om.nl/.../23034](http://www.om.nl/.../23034)). Op 10 januari 2007 was er in totaal ruim van 150.000 kilo illegaal vuurwerk onderschept ([www.om.nl/.../30654](http://www.om.nl/.../30654)).

Het houden van toezicht op de illegale handel is erg lastig. Wie de eindejaarscontroles wil ontwijken, kan eerder in het jaar al op pad gaan om Vlaams vuurwerk in te kopen (vuurwerk wordt in Vlaanderen immers gedurende het hele jaar verkocht). Ook wordt er vaak een 'handlanger' vooruit gestuurd, die via zijn mobiele telefoon doorgeeft waar de controleposten staan, zodat de eigenlijke koper kan omrijden.

In Vlaanderen wordt er incidenteel illegaal vuurwerk onderschept. Meestal gebeurt dat wanneer de politie drugs op het spoor is en toevallig ook vuurwerk vindt dat niet via de reguliere weg is ingevoerd. Vaak is er sprake van georganiseerde misdaad die op meerdere terreinen actief is.

Het gebeurt vaak dat Nederlandse consumenten in Vlaanderen feestvuurwerk aanschaffen, maar het komt ook veelvuldig voor dat Nederlandse consumenten in Vlaanderen spektakelvuurwerk kopen. In Vlaanderen mag spektakelvuurwerk of een grote hoeveelheid feestvuurwerk alleen worden verkocht aan degene die daarvoor een vergunning bezit. Een uitzondering op deze regel betreft echter vuurwerk dat bestemd is voor 'verzenden naar het buitenland' (artikel 257 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Hiervoor is geen vergunning nodig, maar, sinds het Koninklijk Besluit van 1 februari 2000, moet er in het geval van spektakelvuurwerk wel gedurende twee jaar een vrachtbrief worden bewaard in de opslagplaats van de leverancier (artikel 4).

Het 'verzenden naar het buitenland' werd in eerste instantie door de Franstalige administratie van de Dienst der Springstoffen geoperationaliseerd als ál het vuurwerk dat voor het buitenland bestemd was. Hierdoor konden alle Nederlandse consumenten in Vlaanderen spektakelvuurwerk kopen. De Dienst der Springstoffen meent dat de Franstalige administratie aanvankelijk 'verzenden' gelijkstelde met 'verkopen', omdat er in Wallonië geen Nederlanders vuurwerk kopen. De verkoop van vuurwerk aan Nederlanders betreft een Vlaamse kwestie, waardoor de Franstalige administratie het niet noodzakelijk achtte om een strengere regel op te stellen.

Later werd er in de uitvoering van deze 'verzenden naar het buitenland'-regel voor gekozen om spektakelvuurwerk te verkopen aan degenen die een Nederlands inschrijvingsbewijs van de Kamer van Koophandel bezitten (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 53). Hierdoor zou worden gewaarborgd, dat spektakelvuurwerk alleen door bedrijven wordt gekocht. In de praktijk blijkt echter, dat er met een Kamer van Koophandel-inschrijving van een bedrijf dat niets met vuurwerk te maken heeft spektakelvuurwerk kan worden gekocht. In praktische zin is er zodoende weinig veranderd. De Nederlandse overheid voelt zich tegen de schenen getrapt en probeert de Vlaamse overheid ertoe te bewegen haar regelgeving aan te scherpen. De Vlaamse vuurwerkhandelaren zijn niet zo happig op strengere regelgeving, omdat deze hun omzet niet ten goede zou komen. Uit verschillende krantenartikelen blijkt, dat verschillende kleinhandelaren zo in hun sas zijn met hun grote afzet aan de Nederlandse consumenten, dat zij hun klanten waarschuwen wanneer er controleacties worden gehouden ([www.gva.be/](http://www.gva.be/)).

De Dienst der Springstoffen is zelf ook weinig gelukkig met de gekozen uitvoering van het 'verzenden naar het buitenland', maar meent dat het ingewikkeld is om de uitvoering te veranderen. Een mogelijke verbetering is het laten zien van een Nederlandse vergunning voor zwaar vuurwerk aan de Vlaamse toonbank, maar Nederlandse vergunningen hebben geen juridische waarde in België (Belgische Senaat, 2000). Er werd gewerkt aan een bilateraal akkoord dat een dergelijke oplossing mogelijk maakt, maar zo'n overeenkomst is niet langer noodzakelijk als de bepalingen uit de EU-richtlijn over vuurwerk in werking zijn getreden. Hierin is opgenomen dat vuurwerk uit de zwaarste klassen alleen mag worden verkocht aan personen die zijn opgeleid tot professionele vuurwerkafstekers (artikel 7 van Richtlijn 2007/23/EG). Anno 2007 lijkt de praktijk echter nog niet veranderd te zijn (Tweede Kamer, 2007).

Deze paragraaf wordt afgesloten met de conclusie dat de handel in illegaal vuurwerk vooral in Nederland een probleem vormt. De grote vraag naar Vlaams vuurwerk van Nederlanders wordt door de respondenten verklaard door de strengere Nederlandse regels en verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse vuurwerkcultuur.

Het bestrijden van de illegale handel is lastig. Nederlanders die illegaal vuurwerk uit Vlaanderen willen invoeren, verzinnen allerlei trucs om er achter te komen waar en wanneer er gecontroleerd wordt en hoe zij die controles kunnen omzeilen. Soms krijgen ze hierbij de hulp van Vlaamse vuurwerkverkopers, die maar wat blij zijn met hun grote Nederlandse klantenkring. Ondanks deze

handigheid wordt er jaarlijks ongeveer 120.000 kilo vuurwerk door de Nederlandse autoriteiten in beslag genomen.

Overigens dringt in Vlaanderen het besef door dat de verkoop van vuurwerk aan Nederlanders risico's met zich meebrengt. Illegale opslag van vuurwerk brengt de volksgezondheid en de openbare veiligheid in gevaar.

### 3.5 Veiligheid van vuurwerkevenementen

De laatste schakel van de vuurwerkketen betreft het gebruik van vuurwerk. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij vuurwerkevenementen: shows voor publiek waarin vuurwerk wordt afgestoken door professionals. Omdat professionals zwaarder vuurwerk mogen afsteken, zijn de effecten tijdens vuurwerkevenementen veel spectaculairder dan de effecten van het vuurwerk dat door particulieren wordt afgestoken. De professionals die tijdens een vuurwerkshow vuurwerk afsteken, worden *bezigers* genoemd.

In Nederland werden er in 2002, 2003 en 2004 respectievelijk 1527, 874 en 1033 vuurwerkevenementen georganiseerd, aldus het LMIP (VROM-inspectie, 2005b, p. 27). Voor de vuurwerkcramp vonden er jaarlijks ongeveer 4000 evenementen plaats (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 135).

In Vlaanderen worden de festiviteiten op 21 juli, de nationale feestdag, vaak afgesloten door een vuurwerkevenement. De show die op het strand van Oostende wordt opgevoerd is één van de bekendste. De Dienst der Springstoffen denkt, dat er jaarlijks enkele honderden vuurwerkevenementen worden georganiseerd, maar exacte aantallen zijn niet bekend. Het aantal vuurwerkevenementen in Vlaanderen lijkt toe te nemen, maar het aantal vuurwerkevenementen in Nederland is groter. Onlangs klaagde een Vlaamse vuurwerkbeziger bij de Dienst der Springstoffen, dat er tegenwoordig te veel vuurwerkevenementen worden gehouden, waardoor mensen niet meer in groten getale naar het vuurwerk blijven kijken maar gewoon doorlopen. Een toename van het aantal evenementen lijkt zodoende door zowel bezigers als publiek niet erg gewenst.

In de volgende paragrafen worden het Vlaamse en het Nederlandse beleid voor vuurwerkevenementen vergeleken. Paragraaf 3.5.1 gaat over de regels die gelden voor vuurwerkevenementen en paragraaf 3.5.2 beschrijft hoe streng deze regels zijn. In paragraaf 3.5.3 wordt ingegaan op het toezicht op de naleving van de regels.

#### 3.5.1 Regels voor evenementen

In Vlaanderen is er geen vergunning vereist voor de organisatie van een vuurwerkevenement. Wel moet er toestemming worden gegeven door de burgemeester. Vaak zijn de gemeenten zelf de organisatoren van vuurwerkevenementen, waardoor er automatisch toestemming wordt gegeven.

Ook zijn er geen veiligheidsvoorschriften in de Vlaamse regelgeving opgenomen. Eigenlijk bestaan er in Vlaanderen alleen algemene regels voor het vervoer en voor de opslag van vuurwerk. De burgemeester bepaalt soms wel veiligheidsafstanden en andere regels in zijn toestemming voor een evenement. Er kan bij de Dienst der Springstoffen een document worden opgevraagd, waarin informatie over de regels uit andere landen is opgenomen. Net als bij het onderscheid tussen feestvuurwerk en spektakelvuurwerk (zie paragraaf 3.1.2) wordt er hier geprobeerd een evenwicht te vinden tussen de omliggende landen. Doordat algemene voorschriften ontbreken, verschillen de veiligheidseisen die de burgemeesters stellen sterk tussen de gemeenten. Bovendien draagt een beziger soms argumenten aan om van de aanwijzingen af te wijken, waardoor de veiligheidssituatie per evenement sterk verschilt.

Hoewel de EU-richtlijn bepaalt dat vuurwerk uit de vierde categorie alleen door personen met gespecialiseerde kennis mag worden afgestoken (artikel 3 van Richtlijn 2007/23/EG), heeft diegene in België momenteel nog geen diploma nodig. Hierdoor mag iedereen zich in feite vuurwerkbeziger

noemen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2004). Voor de vuurwerkcramp was de Dienst der Springstoffen begonnen met het opstellen van een code voor alle betrokkenen bij vuurwerkevenementen. Als bezigers, gemeenten, brandweer en anderen zich aan zo'n code houden, wordt de veiligheid van vuurwerkevenementen vergroot. Na de vuurwerkcramp werd de Dienst der Springstoffen echter overspoeld met vragen van gemeenten en burgers, wat ervoor zorgde dat de code toen niet afgemaakt kon worden. De reden hiervoor was wederom capaciteitsgebrek: bij de Dienst der Springstoffen werken slechts drie Nederlands sprekende ambtenaren. De Dienst der Springstoffen is ervan overtuigd, dat er veranderingen nodig zijn in het Belgische vuurwerkbeleid. Met deze veranderingen zal worden begonnen als het huidige Hoofd van de Dienst met pensioen gaat. Er staan de Dienst overigens nog meer veranderingen te wachten: binnen de toch al kleine afdeling wordt een cel controle aangewezen en afgesplitst.

Wanneer de overgangstermijnen van de EU-richtlijn verstreken zijn, mogen Vlaamse handelaren geen spektakelvuurwerk meer verkopen aan personen die niet over gespecialiseerde kennis bevatten (artikel 7 van Richtlijn 2007/23/EG). De lidstaten moeten de Europese Commissie laten weten welke methoden zij hanteren om die personen op te leiden en op welke manier de certificering totstandkomt. Overigens heeft het opzetten van een opleiding voor professionele bezigers nogal wat voeten in de aarde. In België zijn er ongeveer veertien vuurwerkbedrijven die evenementen organiseren, waarvan ruim de helft in Vlaanderen gevestigd is en de rest in Wallonië. Deze markt is te klein voor een commerciële opleidingsinstelling, omdat er in België verschillende talen gesproken worden. Daarnaast is de concurrentie onder vuurwerkbedrijven erg hard, waardoor de bezigers er weinig aan gelegen zijn om hun toekomstige concurrenten zelf op te leiden (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2004). De Dienst der Springstoffen meent dat er geen andere optie is dan zelf de opleiding op te zetten, hoewel de Dienst kampt met een voortdurende onderbezetting en geen faciliteiten heeft om cursussen te geven.

In het Nederlandse Vuurwerkbesluit staan er, in tegenstelling tot in de Vlaamse regelgeving, veel bepalingen over vuurwerkevenementen. Het afsteken van professioneel vuurwerk is één van de onderwerpen van de vuurwerkregelgeving die na de vuurwerkcramp ingrijpend zijn veranderd. Ten tijde van de vuurwerkcramp was er voor een vuurwerkevenement een vergunning nodig van de Rijksverkeersinspectie – nu Inspectie Verkeer en Waterstaat – en werd er toezicht gehouden door de gemeente waarin het evenement plaatsvond.

Tegenwoordig is er voor een vuurwerkevenement van meerdere overheden toestemming nodig. Alleen voor het afsteken van niet meer dan tien kilo theatervuurwerk kan worden volstaan met het melden van het voornemen hiertoe aan Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het vuurwerk tot ontbranding zal worden gebracht (artikel 3.3.4a van het Vuurwerkbesluit). Voor zwaarder professioneel vuurwerk moet bij Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de aanvrager gevestigd is, een *toepassingsvergunning* worden aangevraagd. (Als de vergunningaanvrager in het buitenland gevestigd is, vraagt hij een vergunning aan bij de Minister van VROM.) Als de vergunning wordt verleend, wordt er een afschrift aan de Minister van VROM gezonden. Voordat Gedeputeerde Staten een vergunning verlenen, winnen zij advies is bij de korpschef van de betreffende politieregio. Ook moet er, voordat er een toepassingsvergunning verleend kan worden, een *ontbrandingstoestemming* worden afgegeven door Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het vuurwerkevenement plaats zal vinden (artikel 3.3.2). Die toestemming kan alleen door Gedeputeerde Staten worden verleend, als de burgemeester van de gemeente waarbinnen het vuurwerk tot ontbranding zal worden gebracht een *verklaring van geen bezwaar* verstrekt (artikel 3.3.4).

Voor de verschillende vergunningaanvragen geldt, dat degene die de vergunning aanvraagt over een certificaat van vakbekwaamheid moet beschikken. Zulke certificaten worden afgegeven door het keuringsinstituut Kiwa en zijn vijf jaar geldig. Er is een certificaat voor grote vuurwerkevenementen en één voor speciale effecten met theatervuurwerk. De houders van het certificaat moeten hun vaardigheden aantoonbaar bijhouden om de certificering te behouden (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 126). De vergunningaanvraag moet ook vermelden welke vuurwerkproducten er tijdens het

evenement zullen worden gebruikt en op welke wijze deze worden afgestoken (artikel 3.3.3). Bij de aanvraag voor een ontbrandingstoestemming moet een *werkplan* worden ingediend, waarin de uit te voeren werkzaamheden worden beschreven, evenals de gevaren die daaraan verbonden zijn en de manier waarop deze gevaren voorkomen of zoveel mogelijk beperkt zullen worden (artikel 3.3.4 van het Vuurwerkbesluit en artikel 4.8a van het Arbeidsomstandighedenbesluit<sup>29</sup>).

Nadat de toepassingsvergunning is verleend, is de vergunninghouder verplicht om te registreren welke werknemers een certificaat van vakbekwaamheid hebben en professioneel vuurwerk afsteken, welke evenementen en voorstellingen het bedrijf heeft georganiseerd, welke producten daarbij zijn afgestoken en alle ongevallen die zich tijdens de shows hebben voorgedaan. Dit register moet actueel zijn, tien jaar worden bewaard en op verzoek worden voorgelegd aan de Minister van VROM of Gedeputeerde Staten die de toepassingsvergunning hebben verleend (artikel 3.3.6).

Net als voor vuurwerkopslagen, moet er bij vuurwerkevenementen een veiligheidsafstand in acht worden genomen. Zo'n afstand wordt *effectafstand* genoemd en betreft de afstand tussen het vuurwerk en het publiek. De effectafstanden staan niet in het Vuurwerkbesluit, maar worden in de toepassingsvergunning opgenomen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het TNO-rapport "*Effectafstanden voor het bezigen van professioneel vuurwerk*", dat in 2002 gepubliceerd is. In het Interprovinciaal Overleg is afgesproken dat alle provincies van de aanbevolen afstanden overnemen (Lulofs, Bressers & Boeren, 2005, p. 126). Hoe groot de effectafstanden zijn, hangt af van de gevarenklassen, waarin de vuurwerkproducten die worden afgestoken, zijn ingedeeld. Voor consumentenvuurwerk geldt bijvoorbeeld een effectafstand van 15 meter, terwijl er voor zware mortierbommen (klasse 1.1) 300 meter kan gelden. Bij het vaststellen van de verschillende afstanden is als uitgangspunt een borging van 99,9 procent gebruikt, wat betekent dat er bij één van de duizend vuurwerkevenementen vuurwerk tot buiten de effectafstand reikt.

Ook tijdens het opbouwen van een vuurwerkevenement moet er een effectafstand in acht worden genomen. Deze afstand bedraagt gemiddeld 25 meter. Meestal wordt er 's middags al begonnen met een show die 's avonds pas wordt opgevoerd. Het nieuwsgierige publiek overschrijdt dan wel eens de veiligheidsafstand om de opbouw te bekijken en moet door de beziger worden weggestuurd (VROM-inspectie, 2005b, p. 19).

Figuur 3.4: Het opbouwen van een vuurwerkevenement in Oostende (21 juli 2005)



Bron: [www.vuurwerkfreakz.nl](http://www.vuurwerkfreakz.nl)

Deze paragraaf overziend, kan worden geconcludeerd dat er in het Nederlandse Vuurwerkbesluit veel meer regels voor vuurwerkevenementen zijn opgenomen dan in de Vlaamse regelgeving. In Vlaanderen

<sup>29</sup> Het Arbeidsomstandighedenbesluit werd gepubliceerd in het Nederlands Staatsblad van 25 februari 1997.



worden de voorschriften vooral bepaald door de provincie die de vergunningen verleent. Hierdoor bestaat er een grotere kans op verschillen tussen vergunningen die door verscheidene provincies zijn afgegeven.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de striktheid van de regels en in paragraaf 3.5.3 wordt besproken hoe vuurwerkevenementen in de praktijk worden gecontroleerd.

### 3.5.2 Striktheid

In de vorige paragraaf zijn de regels beschreven die gelden voor vuurwerkevenementen. In de Vlaamse regelgeving zijn geen voorschriften voor vuurwerkevenementen opgenomen. Soms stelt een burgemeester veiligheidseisen in de door hem verleende toestemming, maar soms ook niet. In de praktijk worden er weinig maatregelen genomen die de veiligheid van het publiek waarborgen. Een ambtenaar van de Dienst der Springstoffen meent, dat de in acht genomen effectafstanden in de praktijk "zeer kort" zijn. De Dienst der Springstoffen is belast met het toezicht op de hele vuurwerkketen en dus ook met het toezicht op vuurwerkevenementen (artikel 287 van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958). Omdat er geen veiligheidseisen gelden, is het echter niet mogelijk om overtredingen te constateren.

Vuurwerk is sinds 2001 geen prioriteit meer van de federale en de lokale (zoals ook in paragraaf 3.3.3 werd besproken). Omdat de lokale politiediensten onder leiding staan van een burgemeester, is hij degene die feitelijk bepaalt of het evenement van een plaatselijk vuurwerkbedrijf gecontroleerd wordt. Dat ligt gevoelig binnen de gemeenschap, omdat er veel wederzijds afhankelijkheid bestaat tussen bedrijven en het lokale bestuur.

In Nederland ligt het eerstelijns toezicht op vuurwerkevenementen bij de provincie waarin het vuurwerk afgestoken wordt. Het tweedelijns toezicht wordt uitgevoerd door de VROM-inspectie. In 2004 stelde de VROM-inspectie, evenals in 2002 en 2003, een rapport op over de wijze waarop de provincies hun taken uitvoeren (het tweedelijns toezicht betreft immers het toezicht op de uitvoering van de eerstelijns taken). De VROM-inspectie oordeelde dat de vergunningen die de provincies verleend hebben van voldoende niveau zijn en dat de provincies hun taken adequaat uitvoeren (VROM-inspectie, 2005b, p. 14). Dit betekent dat de vergunningen voldoen aan de vereisten en dat er zodoende ook effectafstanden in de vergunningen zijn opgenomen.

### 3.5.3 Toezicht tijdens evenementen

Hoewel er in Vlaanderen geen regels gelden voor vuurwerkevenementen, vinden er wel controles plaats. De Dienst der Springstoffen heeft echter te weinig capaciteit om alle evenementen te controleren. Er is slechts één controleur die zich bezighoudt met het toezicht tijdens vuurwerkevenementen in Vlaanderen. Omdat formele regels ontbreken, kan de controleur niet meer doen dan aanwijzingen geven over het verbeteren van de veiligheidssituatie. Hij kan wel het vervoer controleren, omdat de Vlaamse regelgeving daarover wel bepalingen kent.

De Nederlandse provincies zijn, zoals gezegd, belast met het eerstelijns toezicht op vuurwerkevenementen en de VROM-inspectie met het tweedelijns toezicht. De VROM-inspectie controleerde in 2004 of de regels over vuurwerkevenementen worden nageleefd. Tijdens dit onderzoek werd geconcludeerd dat de vergunningaanvragen verbeterd zijn. Bezigers hadden in het begin veel moeite met de nieuwe regels, omdat het Vuurwerkbesluit veel strenger is dan de oude regels waren. Veel bezigers klaagden dat er vroeger meer mocht en dat er altijd weinig ongelukken gebeurden. Inmiddels is de weerstand afgenomen en lijken de bezigers aan de nieuwe regelgeving te zijn gewend, maar vooral de lange tijd tussen de aanvraag en de verstrekking van de vergunning ondervindt veel tegenstand. Daarnaast vinden de bezigers de grote effectafstanden voor zwaar vuurwerk niet publieksvriendelijk. Bij het controleren van vuurwerkevenementen concludeerde de VROM-inspectie, dat de effectafstanden zo groot zijn dat zij soms aanleiding zijn voor problemen: de omtrek van de

veiligheidszone is te groot om te markeren met lint en dranghekken of de beziger kan vanaf zijn plaats niet het gehele gebied binnen de afzetting overzien. Bij een kwart van de door de VROM-inspectie in 2004 gecontroleerde evenementen was er sprake van een veiligheidsrisico, omdat er publiek binnen de gevarenszone kwam. Bij de controles van de VROM-inspectie bleek dat er regelmatig (bij 17 procent van de evenementen) ander vuurwerk wordt aangevoerd dan vooraf in het werkplan en de vergunningaanvraag is vermeld. Een verandering van het programma moet eigenlijk worden gemeld, maar deze melding wordt vaak niet gedaan. Overigens gaat het hierbij meestal over een bepaald vuurwerkproduct waarvan een andere kleur wordt gebruikt, omdat de gemelde kleur niet leverbaar is (VROM-inspectie, 2005b, p. 12, 15 en 18-24).

Naast de VROM-inspectie houden er vaak andere instanties controles tijdens vuurwerkevenementen, zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat, die toezicht houdt op het vervoer, en de Arbeidsinspectie, die de arbeidsomstandigheden controleert.

Over de indicator *veiligheid van vuurwerkevenementen* kan worden geconcludeerd, dat er in Nederland algemene regels voor evenementen gelden en in Vlaanderen niet. In Vlaanderen kunnen er bepalingen over het evenement in de toestemming van de burgemeester worden opgenomen, maar dat gebeurt niet altijd. In de praktijk worden er zeer kleine effectafstanden in acht genomen. Er wordt toezicht gehouden door een controleur van de Dienst der Springstoffen en door sommige lokale politiekorpsen, maar alleen overtredingen van de regels voor het vervoeren van vuurwerk kunnen worden bestraft.

In het Nederlandse Vuurwerkbesluit zijn zeer veel regels opgenomen voor vuurwerkevenementen. Ondanks (of wellicht dankzij) de vele regels, worden er bij controles tijdens evenementen veel tekortkomingen geconstateerd. Hierbij gaat het vooral om het niet toepassen van de effectafstanden en om wijzigingen in het vooraf ingediende programma van de show.

Figuur 3.5: Toeschouwers tijdens een vuurwerkevenement op het strand van Scheveningen (29 juli 2005)



Bron: [www.vuurwerkfreakz.nl](http://www.vuurwerkfreakz.nl)

### 3.6 Vlaanderen en Nederland vergeleken

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.5 is beschreven hoe de vuurwerkketen er in Vlaanderen en in Nederland uit ziet. In deze paragraaf wordt nu een eerste conclusie getrokken over wat opvalt in de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. In hoofdstuk 4 worden daarna concrete conclusies getrokken over de vergelijking. In dat hoofdstuk wordt aangegeven hoe Vlaanderen en Nederland scoren op de indicatoren en hoe de indicatoren worden gewogen.

Hieronder volgt een puntsgewijze opsomming van de opvallendste conclusies die tot nu toe kunnen worden getrokken, waarmee de hoofdlijnen van dit hoofdstuk worden samengevat.

- Het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerk voor consumenten verschilt. Momenteel lijkt het Vlaamse feestvuurwerk zwaarder, hoewel er in Nederland onlangs zwaardere consumentenvuurwerkproducten, zoals kleine Chinese rollen, zijn toegestaan. Overigens moeten Vlaamse consumenten over een vergunning beschikken voordat het hen toegestaan is om knalvuurwerk te kopen.  
Het Nederlandse professionele vuurwerk lijkt wat zwaarder dan het Vlaamse spektakelvuurwerk, maar een vergelijking is moeilijk, omdat de Vlaamse en Nederlandse regels gebaseerd zijn op andere uitgangspunten. In Vlaanderen gebruikt men de hoeveelheid pyrotechnische sas per product om de regels te bepalen, terwijl de bepalingen in het Nederlandse Vuurwerkbesluit zijn gebaseerd op het (bruto)gewicht van het vuurwerk.
- In Vlaanderen bestaat er geen enkel overzicht van de hoeveelheid vuurwerk die wordt ingevoerd, vervoerd, opgeslagen, verhandeld of gebruikt. Er wordt niet bijgehouden hoeveel vuurwerkbedrijven er zijn, hoeveel vuurwerkevenementen er georganiseerd worden en hoeveel mensen er jaarlijks door vuurwerk gewond raken. Niet duidelijk is of de vuurwerkregelgeving goed wordt nageleefd; de Dienst der Springstoffen heeft hier wel enig beeld van, maar dat kan niet worden ondersteund door een samenvattend document. (Dit lijkt samen te hangen met de vorige conclusie, dat er gebrek is aan aandacht voor vuurwerk.)  
In Nederland worden alle aangemelde vuurwerktransporten en –evenementen geregistreerd door het Landelijk Meld en Informatiepunt (LMIP). Tevens bestaan er gemeentelijke risicokaarten, waarop is aangegeven waar vuurwerkopslagen en –verkooppunten gelegen zijn en wat de effectcirkel van een eventuele calamiteit is. Onduidelijk is echter, in hoeverre de gegevens van het LMIP overeenkomen met de praktijk. Dit geldt vooral voor de gemelde vervoersstromen.
- De regels die er in Vlaanderen en Nederland gelden voor vuurwerkopslagen verschillen sterk. In Vlaanderen worden er in vergelijking met Nederland minder grote veiligheidsafstanden gesteld. De grote afstandseisen hebben alle Nederlandse opslagen van professioneel vuurwerk doen verdwijnen, maar er zijn er niet veel naar Vlaanderen verhuisd. In Vlaanderen wordt professioneel vuurwerk meestal in bunkers opgeslagen.  
De Nederlandse regelgeving over vuurwerkopslagen en verkooppunten kent meer bouweisen dan de Vlaamse. Zo moeten er in Nederlandse opslagen een automatische sprinklerinstallatie en een directe verbinding met de brandweer zijn. In Vlaanderen moeten grote opslagen worden beveiligd door een bewaker.
- In Nederland wordt veel illegaal vuurwerk afgestoken. De Nederlandse overheid ziet dit als een probleem voor de veiligheid en probeert te voorkomen dat consumenten toegang hebben tot illegaal vuurwerk. Onder Vlaamse consumenten bestaat er geen vraag naar illegaal vuurwerk. Verklaringen hiervoor worden gezocht in de verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse regelgeving en in verschillende vuurwerkculturen.
- In Vlaanderen is er geen vergunning nodig om een vuurwerkevenement te organiseren. Er hoeft alleen maar toestemming te worden gevraagd aan de burgemeester. In tegenstelling tot Nederland, gelden er geen veiligheidseisen voor evenementen. Hierdoor zijn de effectafstanden die in de praktijk in acht worden genomen zeer klein. Bovendien is het moeilijk om toezicht te houden, omdat de controleurs alleen overtredingen van de regelgeving over vervoer en opslag kunnen bestraffen.

- In Vlaanderen bestaat er alleen vuurwerkregelgeving over het vervoer en de opslag. Regels over andere onderdelen van de vuurwerkketen worden opgenomen in vergunningen en toestemmingen of worden ontleend aan andere, algemene regelgeving. Het Nederlandse Vuurwerkbesluit omvat alle onderdelen van het vuurwerkbeleid, behalve het vervoer dat in andere regelgeving gevat is.
- In Vlaanderen is het vuurwerkbeleid een onderdeel van het Ministerie van Economie en wordt afgehandeld door de Dienst der Springstoffen. Binnen de Dienst werken er zowel beleidsmedewerkers als controleurs (waardoor de Dienst in wezen de uitvoering van haar eigen regels controleert), maar er is al jaren sprake van een voortdurende ondercapaciteit. Deze wordt geweten aan gebrek aan prioriteitsstelling voor vuurwerk binnen de federale overheid.

In Nederland is de coördinatie van het vuurwerkbeleid ondergebracht bij het Ministerie van VROM. De handhaving wordt uitgevoerd door de VROM-inspectie in samenwerking met andere toezichthouders. De aandacht voor vuurwerk bij de Nederlandse overheid is veel groter dan in Vlaanderen en in Nederland is er zodoende voldoende capaciteit. De Nederlandse vuurwerksector wordt goed gecontroleerd.

## Hoofdstuk 4: Vlaanderen en Nederland vergeleken

In hoofdstuk 3 werden het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en de praktijk daarvan beschreven. Dit hoofdstuk betreft de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. In hoeverre het Vlaamse en het Nederlandse beleid voor alle schakels van de vuurwerkketen verschillen, wordt beschreven aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde indicatoren. In dat hoofdstuk is beschreven dat niet aan alle indicatoren een even groot gewicht wordt toegekend, vanwege problemen met de validiteit, betrouwbaarheid of bruikbaarheid. In paragraaf 4.1 worden er conclusies getrokken over alle indicatoren. Paragraaf 4.2 betreft de weging van de indicatoren en de resultaten van de vergelijking.

### 4.1 Vergelijking op indicatoren

In deze paragraaf worden de indicatoren, net als in hoofdstuk 2, in de volgorde van de vuurwerkketen weergegeven. Per indicator wordt een vergelijking gemaakt tussen Vlaanderen en Nederland.

#### 4.1.1 Eerste indicator: Classificatie van vuurwerk

Met betrekking tot de indicator *classificatie van vuurwerk* werden er in hoofdstuk 2 drie vragen gesteld:

- Bestaat er een classificatiesysteem voor vuurwerkproducten?
- Hoe verhoudt dit classificatiesysteem zich ten opzichte van andere?
- Wordt de toepassing van het classificatiesysteem strikt gecontroleerd?

In paragraaf 3.1.1 is verteld dat er op verschillende niveaus classificatiesystemen voor vuurwerkproducten bestaan: de VN-defaultlijst voor transport is in het ADR-2007 ingevoerd, er is een EU-richtlijn in werking getreden waarvan de eerste overgangstermijn in 2010 afloopt en momenteel gelden er nationale systemen. In het huidige Vlaamse classificatiesysteem wordt er onderscheid gemaakt tussen feestvuurwerk en spektakelvuurwerk. Vuurwerkproducten moeten in één van beide categorieën zijn ingedeeld, voordat zij in Vlaanderen op de markt mogen worden gebracht. Deze indeling geschiedt op basis van de *lijst der erkende springstoffen*. Op deze lijst is per product aangegeven welke kenmerken het moet hebben, waaronder de hoeveelheid pyrotechnische sas die toegelaten is. Vlaamse consumenten mogen zonder toestemming geen knalvuurwerk in hun bezit hebben.

Het Nederlandse classificatiesysteem is gebaseerd op de classificatie uit het ADR. Er wordt onderscheid gemaakt tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. De indeling van een product wordt gebaseerd op de gevaarstelling van het vuurwerk. Consumentenvuurwerk (en theatervuurwerk) moet in klasse 1.4 kunnen worden ingedeeld. Al het zwaardere vuurwerk behoort tot het professionele vuurwerk.

Vlaamse vuurwerkproducten kunnen niet zo goed worden vergeleken met Nederlandse, omdat er in de classificatiesystemen met verschillende maten gemeten wordt. In Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van de hoeveelheid sas per product, terwijl in Nederland het gewicht van een product wordt gemeten. Sommige respondenten menen dat de producten voor consumenten in Vlaanderen zwaarder zijn dan in Nederland. Bij het vuurwerk voor professionals lijkt dit andersom te zijn.

Binnen de EU zijn autorisaties aan de grens verplicht, waarbij wordt gecontroleerd of de op de vuurwerkverpakking vermelde gevaarstelling overeenkomt met de werkelijkheid. Deze controles worden zodoende in Vlaanderen en in Nederland uitgevoerd, maar in Vlaanderen worden er minder vuurwerkcontainers gecontroleerd dan in Nederland. Dit wordt veroorzaakt door een voortdurende

onderbezetting van de Dienst der Springstoffen en doordat vuurwerk geen prioriteit is volgens de nationale en zonale veiligheidsplannen.

Met betrekking tot de indicator *classificatie van vuurwerk* kan worden vastgesteld dat Vlaanderen en Nederland classificatiesystemen hanteren, die onderscheid maken tussen vuurwerk voor consumenten en vuurwerk voor professionals. Voor deze categorieën bestaan er verschillende regels voor het vervoer, de opslag, de handel en het gebruik en het gemaakte onderscheid geldt dus in de hele vuurwerkketen. Ondanks onduidelijkheden in de vergelijking van het Vlaamse en het Nederlandse systeem, wordt geconcludeerd dat Nederland beter scoort op deze indicator, omdat er meer toezicht wordt gehouden. Er worden meer controles uitgevoerd, waardoor overtredingen worden aangepakt en de naleving van de regels beter gegarandeerd wordt dan in Vlaanderen. Een betere naleving van de regelgeving zorgt voor een veiligere situatie.

#### 4.1.2 Tweede indicator: Inzicht in vuurwerktransporten

De indicator die hoort bij de tweede schakel van de vuurwerkketen, *inzicht in vuurwerktransporten*, is beschreven aan de hand van beantwoording van deze vragen:

- In hoeverre zijn vuurwerktransporten transparant?
- Vindt er strikte controle op het vervoer plaats?

In Vlaanderen moet er een vervoersvergunning worden aangevraagd bij de Dienst der Springstoffen voor het vervoeren van spektakelvuurwerk. Bij het aanvragen van die vergunning moet worden vermeld welke producten er worden vervoerd, wat de bestemming ervan is en welke route wordt gevolgd. Voor het transport van feestvuurwerk is geen vergunning nodig. Binnen de Dienst bestaat er geen overzicht van alle vuurwerktransporten, waardoor het vervoer niet erg transparant is.

In Nederland moet het vervoer van vuurwerk worden gemeld aan het Landelijk Meld en Informatiepunt (LMIP). Het LMIP verzamelt gegevens over alle onderdelen van de vuurwerkketen en vormt een overkoepelende kennisbank. Op papier is het vuurwerkvervoer zodoende transparant, maar in de praktijk lijkt dat anders te zijn. Sommige transporteurs melden hun vervoersstromen niet of geven wijzigingen niet door. Daarnaast hoeft niet de exacte route te worden gemeld, waardoor het moeilijk is voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat om de transporten te controleren.

In Vlaanderen houdt de Dienst der Springstoffen toezicht op alle onderdelen van de vuurwerkketen en dus ook op het transport. Zoals gezegd, heeft de Dienst echter een voortdurende onderbezetting waardoor er in de praktijk weinig controles plaatsvinden. In Nederland worden er regelmatig vuurwerktransporten gecontroleerd, vaak door de Inspectie Verkeer en Waterstaat maar ook door andere instanties. Het betreft altijd controles van de aan het LMIP verstrekte gegevens. Als de verstrekte gegevens niet kloppen of als er geen melding is gedaan, kunnen de transporten niet worden gecontroleerd.

In Vlaanderen bestaat er weinig inzicht in vuurwerktransporten, omdat er alleen voor spektakelvuurwerk een vergunning vereist is en de gegevens uit die vergunningen niet centraal worden opgeslagen. Het vervoer van feestvuurwerk vindt zonder medeweten van de Dienst der Springstoffen plaats. Daarnaast heeft de Dienst der Springstoffen te weinig capaciteit om vaak controles uit te voeren. In Nederland bestaat er op papier wel veel inzicht, omdat alle transporten moeten worden gemeld. De praktijk leert echter dat vuurwerkbedrijven niet altijd (eerlijke) gegevens verstrekken over hun vervoer. De transporten die worden gemeld worden wel regelmatig gecontroleerd. Zodoende is het inzicht in vuurwerktransporten in Nederland groter dan in Vlaanderen, al is ook de Nederlandse vervoersector niet volledig transparant.



### 4.1.3 Derde indicator: Veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten

De derde indicator betreft *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten*. Met betrekking tot deze indicator zijn er drie vragen gesteld en in hoofdstuk 3 beantwoord:

- Welke veiligheidsafstanden en bouweisen gelden er?
- Hoe verbeteren deze regels de veiligheid?
- Vindt er strikt toezicht plaats op de uitvoering van de regels?

In Vlaanderen worden veiligheidseisen opgenomen in de individuele opslagvergunningen die door de gemeente of provincie worden verleend. In Nederland zijn er bepalingen voor opslagen en verkooppunten in het Vuurwerkbesluit opgenomen.

De Nederlandse veiligheidsafstanden voor opslagen zijn veel groter dan de Vlaamse. De Vlaamse afstanden vormen een middenweg tussen de afstanden die in Duitsland en Frankrijk gehanteerd worden en zijn gebaseerd op aanbevelingen van de VN. De Nederlandse veiligheidsafstanden zijn niet alleen groter dan de Vlaamse, maar ook dan de veiligheidsafstanden in andere landen.

Met betrekking tot bouweisen aan opslagen en verkooppunten wordt geconcludeerd dat er in Nederland veel meer regels bestaan met betrekking tot de inrichting, ligging en bouwwijze. In Vlaanderen hebben grote vuurwerkopslagen zich meestal gevestigd in oude munitiebunkers.

Omdat in Vlaanderen de veiligheidseisen voor een opslagplaats van vuurwerk worden bepaald door de vergunningverlener, bestaan er veel verschillen tussen de regels waaraan opslagen moeten voldoen. Daarnaast komt het voor dat een vergunningaanvrager de veiligheidsafstanden 'omlaag praat', door argumenten aan te dragen voor kleinere veiligheidsafstanden. Algemeen geldende regels zouden meer eenheid scheppen en een constanter veiligheidsniveau garanderen.

In Nederland hebben de grote veiligheidsafstanden voor opslagen van professioneel vuurwerk (800 meter) en een beperkte maximumopslag (6000 kilo) ertoe geleid, dat alle opslagen van professioneel vuurwerk uit Nederland zijn verdwenen. Dit heeft de veiligheid binnen Nederland vergroot, maar buurlanden hebben het idee dat het probleem op hen wordt afgeschoven. Veel bedrijven die professioneel vuurwerk opslaan zijn immers niet opgeheven, maar naar het buitenland verhuisd.

In Vlaanderen worden vuurwerkopslagen periodiek gecontroleerd, maar het gebeurt niet vaak. Binnen de Dienst der Springstoffen is er slechts één controleur bezig met vuurwerkopslagplaatsen. Veel lokale politiekorpsen houden zich niet veel bezig met de handhaving van de vuurwerkregels, omdat de korpsleiding daar geen prioriteit aan toe kent. Van de uitgevoerde controles wordt geen samenvattend document bijgehouden, waardoor er geen beeld kan worden gevormd van de mate waarin de regels nageleefd worden.

Als eerste reactie op de vuurwerkcramp werden in Nederland alle vuurwerkopslagplaatsen gecontroleerd. De regels werden aangescherpt en de handhaving van die regelgeving kreeg prioriteit. De VROM-inspectie voert regelmatig controles uit. Tijdens controles bij 22 vuurwerkopslagen waar meer dan 10.000 kilo consumentenvuurwerk opgeslagen werd, bleek in 2004 de helft van de gecontroleerde bedrijven aan het Vuurwerkbesluit te voldoen. In 2005 voldeed slechts 28 procent van de 39 gecontroleerde bedrijven (wederom met een opslag die groter is dan 10.000 kilo) aan de regels. Eén van de meest gemaakte overtredingen betreft de veiligheidsafstanden.

Met betrekking tot de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* kan worden geconcludeerd, dat de Vlaamse regelgeving minder omvangrijk is dan de Nederlandse. Het ontbreken van algemene veiligheidsafstanden is een tekortkoming van het Vlaamse beleid, omdat er hierdoor geen algemeen veiligheidsniveau gegarandeerd wordt. Daarnaast is de capaciteit van de Dienst der Springstoffen te klein om voldoende toezicht te houden.

Voor Nederlandse vuurwerkopslagen en –verkooppunten geldt er een grote hoeveelheid regels. De veiligheidsafstanden zijn groter dan in veel andere landen en zorgen voor een vermindering van de effecten van een eventuele calamiteit. Er bestaan veel bouweisen die de kans op een calamiteit verkleinen. Bovendien worden vuurwerkopslagen en verkooppunten regelmatig gecontroleerd en bedrijven die niet alle regels even adequaat naleven worden gesanctioneerd. De Nederlandse situatie rond opslagen en verkooppunten is veiliger dan in Vlaanderen.

#### 4.1.4 Vierde indicator: Handel in illegaal vuurwerk

De indicator *handel in illegaal vuurwerk* wordt gebruikt om te onderzoeken hoe legitiem de handel in vuurwerk is. Met betrekking tot deze indicator is het volgende onderzocht:

- Hoe groot is het probleem van illegaal vuurwerk?
- Hoe wordt de handel in illegaal vuurwerk bestreden?

In Vlaanderen bestaat er geen probleem met illegaal vuurwerk. Onder de bevolking leeft de vraag naar vuurwerk met grote effecten niet echt. In Nederland is er daarentegen 1 à 2 miljoen kilo illegaal vuurwerk op de markt. De verklaring voor de verschillende omvang van de illegale vuurwerkhandel in Vlaanderen en Nederland wordt enerzijds gezocht in een ander onderscheid tussen vuurwerkproducten voor consumenten en professionals. Sommige Vlaamse feestvuurwerkproducten zijn zo zwaar, dat zij in Nederland tot het professionele vuurwerk worden gerekend. Zodoende zouden sommige in Nederland illegale vuurwerkproducten in Vlaanderen niet illegaal zijn. Anderzijds bestaat er ook een groot verschil in de heersende ‘vuurwerkcultuur’. Nederlanders steken tijdens oudjaar massaal vuurwerk af, waarbij wordt geprobeerd om het vuurwerk van de buurman te overtroeven met grotere effecten en hardere knallen. In Vlaanderen wordt er echter niet veel om vuurwerk gegeven. Vlamingen kijken tijdens oud en nieuw liever gezamenlijk naar vuurwerk dat (vaak door de gemeente) op een veldje wordt afgestoken.

In Vlaanderen is er geen beleid waarmee de handel in illegaal vuurwerk wordt bestreden, omdat de illegale vuurwerkhandel in Vlaanderen niet als een probleem gezien wordt. In Nederland wordt er veel aandacht geschonken aan toezicht op de naleving van het Vuurwerkbesluit. Zo worden er jaarlijks veel grenscontroles gehouden, die speciaal gericht zijn op het onderscheppen van door consumenten ingevoerd illegaal vuurwerk. Soms wordt er bij de controles samengewerkt met Vlaamse opsporingsambtenaren.

Het komt ook voor, dat Nederlandse consumenten in Vlaanderen spektakelvuurwerk kopen, wat mogelijk is als er een inschrijfbewijs van de Nederlandse Kamer van Koophandel aan de kassa wordt getoond. Dit betreft de uitvoering van de ‘verzenden naar het buitenland’-regel: er is geen vergunning nodig om spektakelvuurwerk te mogen kopen als dat vuurwerk bestemd is voor het buitenland. In de praktijk accepteren Vlaamse vuurwerkverkopers ieder inschrijvingsbewijs en niet alleen die van vuurwerkbedrijven.

Met betrekking tot deze indicator wordt geconcludeerd dat illegaal vuurwerk in Vlaanderen geen probleem vormt, maar in Nederland wel. De algemene veiligheid ten aanzien van vuurwerk is in het kader van dit aspect zodoende in Vlaanderen groter dan in Nederland.

#### 4.1.5 Vijfde indicator: Veiligheid van vuurwerkevenementen

De laatste indicator betreft de *veiligheid van vuurwerkevenementen*, waarmee wordt onderzocht of de veiligheid in Vlaanderen en Nederland verschilt tijdens het gebruik van vuurwerk door professionals. Hierbij is aandacht geschonken aan drie vragen:

- Welke regels gelden er voor vuurwerkevenementen?
- Hoe streng zijn deze regels?
- Wordt de uitvoering van de regels gehandhaafd?

Jaarlijks worden er in België enkele honderden vuurwerkevenementen georganiseerd. Daarvoor is er geen vergunning nodig, maar moet er wel toestemming aan de burgemeester worden gevraagd. De burgemeester kan aan zijn toestemming veiligheidsvoorschriften verbinden, maar dat gebeurt niet altijd. In Nederland worden er in jaarlijks meer vuurwerkevenementen georganiseerd dan in België. Hiervoor zijn er drie toestemmingen nodig: een toepassingsvergunning van de provincie waarin de aanvrager gevestigd is, een ontbrandingsvergunning van de provincie waarin het evenement plaatsvindt en een verklaring van geen bezwaar van de burgemeester van de gemeente waarin de show wordt gehouden. Daarnaast gelden er verschillende veiligheidsregels, waaronder verplichte effectafstanden.

Het ontbreken van algemene regels over vuurwerkevenementen is een tekortkoming in het Vlaamse vuurwerkbeleid. Bezigers worden niet verplicht om zich aan bepaalde veiligheidseisen te houden, tenzij de burgemeester zulke eisen in zijn toestemming opneemt. Het ontbreken van algemene regels zorgt er voor dat onbekend is in welke mate de veiligheid van de toeschouwers wordt gegarandeerd.

De Nederlandse regels lijken daarentegen best streng. Vooral de verplichte effectafstanden voor zware vuurwerkproducten is erg groot (300 meter voor mortierbommen uit klasse 1.1). Onder de vuurwerkbezigers bestond er in eerste instantie veel verontwaardiging over al deze maatregelen. De vernieuwde regels kosten meer tijd en geld, vanwege de uitgebreide administratie. Inmiddels zijn de bezigers er aan gewend, maar de grote effectafstanden worden als publieksonvriendelijk beschouwd.

Ondanks het gebrek aan regels voor vuurwerkevenementen, voert de Dienst der Springstoffen er wel controles op uit. De controleur van de Dienst die zich met evenementen bezighoudt kan alleen overtredingen van de vervoersregels constateren en aanwijzingen geven over het vergroten van de veiligheid. In Nederland wordt er vaak gecontroleerd tijdens evenementen. Bij de controles wordt veelvuldig geconstateerd dat de regels worden overtreden of dat het ingeleverde werkplan niet overeenkomt met de werkelijkheid.

Met betrekking tot de indicator *veiligheid van vuurwerkevenementen* kan worden geconcludeerd, dat de situatie in Nederland veiliger is dan in Vlaanderen, omdat er algemeen geldende regels bestaan. Hierdoor weten bezigers welke maatregelen ze moeten nemen en kan er efficiënt gecontroleerd worden.

## 4.2 Conclusie over de vergelijking

In de vorige paragraaf is er per indicator een vergelijking gemaakt tussen Vlaanderen en Nederland. Vervolgens kan de rangorde tussen de indicatoren, die in paragraaf 2.2.6 is vastgesteld, in ogenschouw worden genomen.

Het meeste gewicht wordt toegekend aan de indicator *classificatie van vuurwerk*. Met betrekking tot deze indicator is vastgesteld dat zowel Vlaanderen als Nederland gebruik maakt van een classificatiesysteem. Beide systemen zijn op andere metingen gebaseerd waardoor zij moeilijk vergeleken kunnen worden. Het Nederlandse systeem lijkt wat strenger, maar een dergelijke bewering is niet met 100 procent zekerheid te doen, omdat er in Vlaanderen onderscheid wordt gemaakt naar de hoeveelheid sas en in Nederland naar het gewicht van het vuurwerk wordt gekeken. Omdat er in Nederland meer toezicht wordt gehouden op de classificatie van vuurwerkproducten (wat zich uit in een hoog percentage gecontroleerde vuurwerkcontainers), scoort de praktijk van het Nederlandse vuurwerkbeleid hoger op deze indicator dan het Vlaamse. In Nederland bestaat een veiligere situatie, omdat er beter zicht is op de vuurwerkclassificatie tijdens alle schakels van de vuurwerkketen.

Vervolgens komt de indicator *veiligheidsafstanden en bouwwijze van vuurwerkopslagen en verkooppunten* aan bod. In Vlaanderen en in Nederland bestaan er regels met betrekking tot de opslag

van vuurwerk. In Vlaanderen zijn er echter geen veiligheidsafstanden in de regelgeving opgenomen; deze afstanden worden in de vergunningen bepaald. In het Nederlandse Vuurwerkbesluit zijn grote veiligheidsafstanden opgenomen, vooral voor opslagen van professioneel vuurwerk. Bovendien mag er in deze opslagen maar 6000 kilo professioneel vuurwerk worden opgeslagen. Door deze regels zijn alle opslagen van professioneel vuurwerk uit Nederland verdwenen, wat de veiligheid heeft vergroot. Met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen voor de inrichting van vuurwerkopslagen en verkooppunten kan niet zonder voldoende (pyro)technische kennis worden vastgesteld in welke regelgeving er een hoger veiligheidsniveau wordt gegarandeerd. Het gemis van algemene veiligheidsafstanden in de Vlaamse regelgeving zorgt ervoor dat Nederland beter op deze indicator scoort dan Vlaanderen. Ook wordt er in Nederland meer toezicht gehouden op het opgeslagen vuurwerk.

In de rangorde betreft de derde indicator de *veiligheid van vuurwerkevenementen*. Omdat er in Vlaanderen geen regels bestaan voor vuurwerkevenementen en in Nederland wel, scoort Nederland op deze indicator hoger. Door het ontbreken van regels in Vlaanderen is onduidelijk hoe veilig ieder evenement is en kan er niet efficiënt gecontroleerd worden, in tegenstelling tot in Nederland, waar niet alleen eenduidige regels bestaan, maar er ook veelvuldig gecontroleerd wordt.

Een gedeelte laatste plaats wordt ingenomen door de indicatoren *inzicht in vuurwerktransporten en handel in illegaal vuurwerk*. Met betrekking tot het vervoer kan worden geconcludeerd, dat het vuurwerktransport in Nederland in ieder geval op papier transparanter is. In de praktijk is dit moeilijk te beoordelen. Bovendien is het moeilijk om toezicht op het vervoer te houden.

In Vlaanderen bestaat geen probleem met illegaal vuurwerk en in Nederland wel. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door een verschil in beleid: Nederlanders kopen in Vlaanderen feestvuurwerkproducten die in Nederland tot het professionele vuurwerk gerekend worden. De handel in illegaal vuurwerk vindt zodoende in Vlaanderen plaats, maar het gebruik in Nederland. De komst van EU-richtlijn 2007/23/EG zou er voor kunnen zorgen dat de vraag naar illegaal vuurwerk afneemt, maar of harmonisatie van de regels inderdaad dit beoogde effect heeft kan nog niet worden vastgesteld omdat de overgangstermijnen nog niet zijn afgelopen. De verschillen in vuurwerkcultuur kunnen niet worden verklaard door het vuurwerkbeleid. Vanwege het verschil in omvang van de illegale vuurwerkhandel, scoort Vlaanderen op deze indicator beter dan Nederland.

De eindconclusie van de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland luidt dat het Nederlandse vuurwerkbeleid op meer aspecten een hoger veiligheidsniveau garandeert dan het Vlaamse. Dit komt voornamelijk doordat er in Vlaanderen niet voor alle schakels van de vuurwerkketen regels zijn vastgesteld, waardoor het voor de vuurwerksector niet bekend is hoe hij de veiligheid kan waarborgen. Bovendien wordt er in Nederland meer toezicht gehouden. Dit kan worden verklaard door de onderbezetting van de Dienst der Springstoffen, die voortkomt uit het feit dat er in Vlaanderen weinig aandacht wordt besteed aan vuurwerk. Aan het vuurwerkbeleid en de handhaving daarvan heeft de overheid geen prioriteit gegeven. (Meer hierover volgt in hoofdstuk 5, waarin conclusies worden getrokken over de invloed van de vuurwerkcramp.)

Het Vlaamse vuurwerkbeleid zou kunnen worden verbeterd door het opstellen van regelgeving voor alle schakels van de vuurwerkketen. Het ontbreken van algemene regels voor opslagen en evenementen zorgt ervoor dat de gemeenten en provincies verschillende veiligheidsmaatregelen hanteren in hun toestemmingen en vergunningen. Zodoende wordt er niet één veiligheidsniveau gegarandeerd voor heel Vlaanderen (België).

Daarnaast kan de veiligheid aanzienlijk worden vergroot door meer controleurs aan te stellen. Meer toezicht leidt tot een betere handhaving van de regels, waardoor de veiligheid beter in kaart kan worden gebracht en kan worden vergroot.

# Hoofdstuk 5: De invloed van de vuurwerkcramp

Dit hoofdstuk betreft de conclusie van deze scriptie. Hierin wordt de probleemstelling beantwoord:

**Welke invloed heeft de vuurwerkcramp in Enschede gehad op het Vlaamse en het Nederlandse vuurwerkbeleid en op de praktijk daarvan?**

In Nederland was de invloed van de vuurwerkcramp heel groot; naar aanleiding van de vuurwerkcramp werd de vuurwerkregelgeving ingrijpend veranderd en ontstond er meer aandacht voor de handhaving van de regelgeving. Voor meer informatie over de invloed van de vuurwerkcramp in Nederland wordt (nogmaals) verwezen naar het boek “*Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp*”. Hierin is een uitgebreide analyse opgenomen van de veranderingen die zich voordeden. Daarnaast is het theoretisch kader van deze scriptie afgeleid van dat onderzoek en wordt in het boek de invloed van de vuurwerkcramp ook omschreven aan de hand van het *advocacy-coalition-framework*, het *punctuated-equilibrium-model* en het *stromenmodel*.

In hoofdstuk 2 werd beschreven dat de verwachting is dat de vuurwerkcramp invloed heeft gehad in Vlaanderen. Voorzien werd, dat de vuurwerkcramp in de buurlanden van Nederland ook ‘gevoeld’ zou zijn. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat gebeurtenissen in andere landen natuurlijk niet altijd gevolgen hebben voor het binnenlandse beleid. Door de specifieke kenmerken van Vlaanderen werd verwacht dat invloed van de vuurwerkcramp op dát buurland van Nederland het meest waarschijnlijk is (“als er in dat land geen invloed is, dan nergens”). Als reden hiervoor werd onder meer genoemd dat er al een relatie bestaat tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot vuurwerk(handel).

Voordat er wordt begonnen met het trekken van conclusies over de invloed van de vuurwerkcramp in Vlaanderen, is het goed om het volgende te overwegen. In de eerste plaats hebben er in België nooit grote ongevallen met vuurwerk plaatsgevonden. Hierin verschilt Vlaanderen van Nederland, waar in 1991 een ongeval plaatsvond waarbij twee mensen de dood vonden. In de tweede plaats was de Belgische vuurwerkregelgeving ten aanzien van vuurwerk net voor de vuurwerkcramp (in februari 2000) vernieuwd. Dit verkleint wellicht de noodzaak om na de vuurwerkcramp beleidsveranderingen in te voeren.

In de volgende drie paragrafen worden de in hoofdstuk 2 beschreven theorieën toegepast die worden gebruikt om de invloed van de vuurwerkcramp in Vlaanderen te onderzoeken. Dit zijn het *advocacy-coalition-framework* van Sabatier, het *punctuated-equilibrium-model* van Baumgartner en Jones en het *stromenmodel* van Kingdon.

## 5.1 Het *advocacy-coalition-framework*

In het *advocacy-coalition-framework* is de *advocacy coalition* het belangrijkste element. Deze verzameling van actoren wordt gekenmerkt door haar overtuigingen (‘policy beliefs’) en hulpbronnen. Binnen de vuurwerksector kunnen er meerdere coalities actief zijn. In Vlaanderen kunnen verschillende actoren worden gevonden die bij het vuurwerkbeleid betrokken zijn.

De *vuurwerksector* ‘lijdt’ het meest onder de vuurwerkregelgeving en is zodoende een actor. Vlaamse vuurwerkbedrijven hebben zich niet verenigd zoals Nederlandse. Zij hebben niet de behoefte om te participeren in de totstandkoming van het beleid, wat wellicht meer een Nederlandse gewoonte is. In de Vlaamse vuurwerksector zijn altijd hoge winsten behaald, vooral door handelaren: de winstmarges bedragen soms wel 1000 procent! Onder vuurwerkbedrijven lijkt de opvatting te zijn dat alle veranderingen waarbij de vuurwerkhandel meer gereguleerd wordt, onwenselijk zijn, omdat die de hoge

opbrengsten zouden kunnen schaden. De vuurwerksector kan geen coalitie worden genoemd, omdat de bedrijven zich niet hebben verenigd achter één gezamenlijk standpunt over het vergroten van de veiligheid ten aanzien van vuurwerk. De vuurwerkbedrijven bemoeien zich niet met het beleid en investeren niet in een lobby met de overheid.

Het vuurwerkbeleid heeft allicht invloed op de veiligheid van *burgers*. Na de vuurwerkcramp zijn er veel plaatselijke belangengroepen opgericht, die als doel hebben het vestigen van vuurwerkbedrijven in de buurt tegen te houden. Blijkbaar zorgde de vuurwerkcramp er voor dat meer mensen zich bewust werden van de gevaren van de opslag van vuurwerk. Omwonenden verzetten zich overigens niet alleen tegen de vestiging van grote vuurwerkopslagen, maar ook tegen de vergunningverlening aan kleinhandelaren. Deze belangengroepen lijken te redeneren vanuit het principe van *not-in-my-backyard* en oefenen alleen druk uit op de lokale overheid. Omdat zulke belangengroepen niet proberen om invloed uit te oefenen op en geen opvattingen hebben over het Vlaamse vuurwerkbeleid, kunnen zij niet worden gezien als een *advocacy coalition* met betrekking tot het vuurwerkbeleid.

Er wordt een dominante *advocacy coalition* gevonden die bestaat uit de *FOD Economie*, waartoe de *Dienst der Springstoffen* behoort. Deze coalitie is dominant, omdat zij de regelgeving over vuurwerk bepaalt. De Dienst der Springstoffen is bovendien belast met het toezicht op de uitvoering van de regels. Voor de vuurwerkcramp hield de dominante coalitie zich bezig met de aanpassing van het vuurwerkbeleid. In februari 2000 vonden er belangrijke veranderingen plaats, waarmee de veiligheid met betrekking tot vuurwerk werd vergroot (zie paragraaf 3.1.1). Na de vuurwerkcramp ontstond bij de Vlaamse overheid dan ook niet het idee dat er opnieuw veranderingen zouden moeten plaatsvinden. Bij de FOD Economie kwam vuurwerk na de vuurwerkcramp niet hoger op de agenda te staan.

Sommige opvattingen van de Dienst der Springstoffen veranderden echter wel; de Dienst was namelijk van mening dat vooral de uitvoering van het vuurwerkbeleid veranderd moest worden. Het lijkt erop dat de Dienst der Springstoffen zijn overtuigingen veranderde ten opzichte van de FOD, ook al kan de Dienst zich natuurlijk niet losmaken van zijn hiërarchische positie. Een voorbeeld van een verandering in de overtuigingen van de Dienst der Springstoffen betreft het vergunnen van de opslag van vuurwerk uit klasse 1.1. Aanvragen voor dergelijke vergunningen worden tegenwoordig strenger beoordeeld; er vindt een grondigere afweging plaats van wat veilig is en wat niet. Dit heeft er toe geleid dat er nu veel minder opslagvergunningen worden verleend voor 1.1-vuurwerk. Een ander voorbeeld van de invloed van de vuurwerkcramp betreft de invoering een vergunning voor het vervoeren van spektakelvuurwerk (zie paragraaf 3.2.1). Voor de vuurwerkcramp werd er gewerkt aan een Koninklijk Besluit dat deze vergunning verplicht zou stellen, maar volgens respondenten heeft de vuurwerkcramp de totstandkoming versneld doordat de Dienst der Springstoffen zich meer bewust werd van de noodzakelijkheid van zulke regels<sup>30</sup>.

Je zou nu kunnen denken dat de Dienst der Springstoffen eigenlijk de coalitie met de FOD Economie domineert. De FOD heeft echter de touwtjes in handen: de Dienst der Springstoffen geeft aan dat hij weinig kan bereiken tenzij de FOD zijn goedkeuring geeft. Een voorbeeld hiervan betreft het ontbreken van prioriteit voor vuurwerk in het Nationaal veiligheidsplan, waardoor er geen extra controles kunnen worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld betreft het voortdurende capaciteitstekort van de Dienst der Springstoffen, dat in stand wordt gehouden doordat de FOD niet meer personeel beschikbaar stelt.

In deze scriptie is naar voren gekomen dat de *Nederlandse overheid* probeert invloed uit te oefenen op het Vlaamse beleid, vooral om de illegale vuurwerkhandel tegen te gaan. Nederland is zodoende een externe actor. De Nederlandse overheid streeft naar consensus over het tegengaan van de verkoop aan Nederlandse consumenten van vuurwerk dat in Nederland geen legaal consumentenvuurwerk is.

---

<sup>30</sup> Ter verduidelijking: de Dienst der Springstoffen stelt de voorstellen voor regelgeving op die vervolgens door de FOD Economie worden overgenomen. Doordat de Dienst vaart heeft gezet achter het schrijven van vervoersregelgeving, kon de FOD dat voorstel eerder opnemen in de nationale besluitvormingsprocedure.



Nederland probeert te bewerkstelligen dat Vlaanderen snel de 'verzenden naar het buitenland'-regel verandert zodat vuurwerkhandelaren geen spektakelvuurwerk meer aan Nederlandse consumenten kunnen verkopen. De overtuiging van de Nederlandse overheid is zodoende dat Vlaanderen (de uitvoering van) haar vuurwerkbeleid moet aanpassen, zodat de veiligheidssituatie in Nederland verbeterd wordt. Om dat doel te verwezenlijken vindt er overleg plaats tussen Vlaamse en Nederlandse ambtenaren, wat er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat er wordt gewerkt aan een bilateraal akkoord (zie paragraaf 3.4.2). De Nederlandse overheid is alleen een *advocacy coalition* op het deelterrein van de bestrijding van illegaal vuurwerk, omdat zij niet probeert om andere aspecten van het Vlaamse vuurwerkbeleid te beïnvloeden. Nederland heeft dan ook niet geprobeerd om een fundamentele beleidsverandering in het gehele Vlaamse vuurwerkbeleid tot stand te brengen. Omdat de Nederlandse overheid streeft naar een inhoudelijke verandering van het Vlaamse vuurwerkbeleid en niet alleen procesdoeleinden nastreeft, wordt zij niet als 'policy broker' onderscheiden.

Volgens Sabatier vindt een fundamentele beleidsverandering plaats wanneer de dominante *advocacy coalition* plaats maakt voor een andere of wanneer een beleidsverandering van bovenaf wordt opgelegd. Minder fundamentele beleidsveranderingen komen tot stand als gevolg van beleidsgericht leren: het vormen van nieuwe ideeën door ervaringen in andere sectoren of nieuwe informatie. In Vlaanderen heeft zich geen fundamentele beleidsverandering voorgedaan, omdat de dominante coalitie na de vuurwerkcramp niet veranderd is. Er zijn geen coalities die hebben geprobeerd om de macht van de dominante coalitie over te nemen.

In de vorige hoofdstukken is omschreven dat de vuurwerkregelgeving na de vuurwerkcramp niet veranderd is. De enige uitzondering hierop vormt het Koninklijk Besluit van 25 april 2004 waarin een vervoersvergunning verplicht wordt gesteld voor spektakelvuurwerk. Zoals gezegd, is de totstandkoming van deze regels bespoedigd door de vuurwerkcramp. Er kan worden geconstateerd dat er sprake is geweest van beleidsgericht leren: na de vuurwerkcramp raakte de Dienst der Springstoffen er van overtuigd, dat er veranderingen nodig waren met betrekking tot vuurwerktransport. De vuurwerkcramp zorgde tevens voor beleidsgericht leren met betrekking tot de beoordeling van aanvragen voor een opslagvergunning voor klasse 1.1-vuurwerk. Deze twee thema's zijn voorbeelden van minder fundamentele beleidsveranderingen die na de vuurwerkcramp tot stand kwamen in de schakels vervoer en opslag van de vuurwerkketen.

Binnen de Dienst der Springstoffen bestaat het inzicht dat er nog het een en ander moet veranderen, bijvoorbeeld dat er veiligheidsvoorschriften voor vuurwerkevenementen worden opgesteld. De Dienst geeft echter aan dat hij zonder capaciteitsuitbreiding weinig veranderingen kan bewerkstelligen. Het capaciteitstekort van de Dienst lijkt zodoende de effecten van beleidsgericht leren te beperken.

In oktober 2006 is EU-richtlijn 2007/23/EG in werking is getreden, maar het duurt nog tot 2013 totdat de lidstaten zich aan alle bepalingen moeten houden. Omdat het Vlaamse vuurwerkbeleid als gevolg van de EU-richtlijn van bovenaf wordt veranderd, kan er een fundamentele beleidsverandering plaatsvinden. De richtlijn zorgt ervoor dat de verschillen tussen lidstaten worden opgeheven en dat er binnen de EU op een eenduidige manier met vuurwerk wordt omgesprongen. Vuurwerk moet bijvoorbeeld volgens bepaalde methoden worden getest en gekeurd en voor de vier vuurwerkcategorieën die worden onderscheiden gelden producteisen met betrekking tot de hoeveelheid sas per product en het geluidsniveau. Een andere verandering ten opzichte van de huidige vuurwerkregelgeving in Vlaanderen is dat de richtlijn bezigers verplicht een opleiding moeten volgen voordat zij vuurwerk uit categorie 4 (zie paragraaf 3.1.2) mogen afsteken. Omdat de lidstaten nog enige jaren de tijd hebben om de richtlijn uit te voeren en omdat er ruimte blijft voor nationale regelgeving die afwijkt van de Europese bepalingen, kan nu nog niet worden vastgesteld of het Vlaamse vuurwerkbeleid fundamenteel veranderd wordt door de EU-richtlijn.

Na toepassing van het *advocacy-coalition-framework* luidt het antwoord op de probleemstelling dat het Vlaamse vuurwerkbeleid niet fundamenteel veranderd is. Er hebben zich wel minder fundamentele

beleidsveranderingen voorgedaan, vooral in de uitvoering van het beleid, die tot stand zijn gekomen als gevolg van beleidsgericht leren. Fundamentele beleidsveranderingen zijn mede uitgebleven, omdat dezelfde actoren als voor de vuurwerkcramp het beleid bepalen.

## 5.2 Het punctuated-equilibrium-model

In hun *punctuated-equilibrium-model* gaan Baumgartner en Jones er van uit dat grote beleidsveranderingen zich voordoen, wanneer een onderwerp op de politieke agenda wordt geplaatst. Beleidsveranderingen zijn dus niet het gevolg van objectieve veranderingen, maar van een subjectieve aandachtsverschuiving. Het model gaat er van uit, dat er na een beleidsverandering een zeker evenwicht ontstaat in deze verhoudingen, dat lange tijd stabiel blijft. Na de verandering van de regelgeving in februari 2000 ontstond er een evenwichtssituatie in het Vlaamse vuurwerkbeleid. Dit evenwicht werd gekenmerkt door de aanwezigheid van één dominant subsysteem: de FOD Economie en de daaronder vallende Dienst der Springstoffen, die zowel het vuurwerkbeleid als de uitvoering daarvan bepalen.

Een beleidsverandering komt volgens Baumgartner en Jones tot stand wanneer een onderwerp op de politieke agenda wordt geplaatst. Diverse respondenten hebben in dit onderzoek verteld, dat vuurwerk zowel voor als na de vuurwerkcramp weinig belangrijk wordt gevonden in de Vlaamse (en Belgische) politiek. De vuurwerkcramp in Enschede leidde er toe dat er enkele Kamervragen werden gesteld, wat er onder andere toe leidde dat de federale Minister van Economie de Dienst der Springstoffen gebood om de dertien grootste vuurwerkopslagen te controleren (zie paragraaf 3.3.3).

In de media werd er kort na de vuurwerkcramp nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijke risicovolle situaties die vuurwerk in de Vlaamse samenleving zou kunnen veroorzaken. De berichtgeving in de media ging vooral over de situatie in Nederland en er werden geen vergelijkingen getrokken met Vlaanderen. Hierdoor ontstond er geen angst onder de bevolking en werden er geen crisismaatregelen genomen om de gevaren van vuurwerk terstond te beperken. Ook op langere termijn schonken de media weinig aandacht aan de gevolgen van de vuurwerkcramp voor Vlaanderen. Hoewel er enkele Kamervragen werden gesteld over de verhuizing van Nederlandse vuurwerkopslagen naar Vlaanderen en de illegale opslag van vuurwerk (verwachte effecten van de wijzigingen in de Nederlandse vuurwerkregelgeving), werden deze gevolgen niet breed uitgemeten in de pers.

Ondanks het ontbreken van aandacht voor vuurwerk in de politiek en in de media, wordt er wel een aandachtsverschuiving waargenomen onder de bevolking. Buurtbewoners verzetten zich sinds de vuurwerkcramp steeds meer tegen de vergunningverlening voor de opslag van vuurwerk, zowel in grote opslagen als door kleinhandelaren. Burgers zijn zich blijkbaar meer bewust geworden van de gevaren van vuurwerk en dulden het niet meer in hun directe woonomgeving. Er is echter sprake van het *not-in-my-backyard-effect* en niet van pogingen om de veiligheid van vuurwerk op nationaal niveau te vergroten.

Hoewel het vuurwerkbeleid altijd al één van de aandachtspunten was van de Dienst der Springstoffen (dat is immers één van zijn taken), kan er ook bij de Dienst der Springstoffen een aandachtsverschuiving worden opgemerkt: de aandacht is van het beleid meer naar de uitvoering verschoven. Doordat de Dienst met zijn neus op de feiten is gedrukt over de risico's die kleven aan de opslag van vuurwerk, worden vergunningaanvragen tegenwoordig nauwkeuriger beoordeeld. Ook wordt er gewerkt aan documenten waarmee wordt beoogd meer duidelijkheid te scheppen over de veiligheidsmaatregelen die genomen kunnen worden om vervoer, opslag, handel en gebruik van vuurwerk zo veilig mogelijk te laten verlopen.

Met behulp van het *punctuated-equilibrium-model* kan de probleemstelling als volgt worden beantwoord. Hoewel er geconcludeerd wordt dat er sprake is van enige aandachtsverschuiving in Vlaanderen, is vuurwerk niet op de politieke agenda gekomen. Dit zou verklaard kunnen worden doordat er net voor de

vuurwerkcramp al grote beleidsveranderingen gerealiseerd zijn. De wijzigingen die in februari 2000 zijn ingevoerd hebben de veiligheid rondom vuurwerk doen toenemen. Aan de basis hiervan staat de vastlegging van de definities van feest- en spektakelvuurwerk (zie paragraaf 3.1.1), waardoor deze twee soorten vuurwerk in alle schakels van de vuurwerkketen beter onderscheiden kunnen worden en er meer duidelijkheid bestaat over de voorschriften die vuurwerkbedrijven in acht moeten nemen. Doordat het beleid net voor de vuurwerkcramp al veranderd is, lijkt de noodzaak om na de vuurwerkcramp beleidsveranderingen in te voeren gering: er ontstaat geen steun voor de invoering van nieuwe wijzigingen en er heeft dan ook geen mobilisatie van voor- en tegenstanders plaatsgevonden. Het uitblijven van grote beleidsveranderingen in Vlaanderen na de vuurwerkcramp wordt zodoende verklaard door de afwezigheid van de elkaar versterkende veranderingen in beelden, actoren en spelregels die zulke beleidsveranderingen teweegbrengen.

### 5.3 Het stromenmodel van Kingdon

In Kingdon's model doet een mogelijkheid voor beleidsverandering zich voor als drie stromen samenkomen. De eerste stroom betreft de probleem(h)erkenning. In deze scriptie is er al meerdermalen op ingegaan dat vuurwerk in Vlaanderen niet als een probleem gezien wordt. Dit komt doordat er al een lange tijd geen ernstige ongevallen met vuurwerk hebben plaatsgevonden. Bovendien verschilt de Vlaamse vuurwerkcultuur van de Nederlandse en steken Vlaamse consumenten weinig vuurwerk af. Alleen op het gebied van de illegale vuurwerkhandel lijkt het besef te ontstaan dat er sprake is van een probleem. Voor de oorzaak van de illegale vuurwerkhandel wordt er echter vooral naar Nederland gewezen. De strenge regels uit het Vuurwerkbesluit bannen grote vuurwerkopslagen naar het buitenland en dat wordt gezien als het afschuiven van een Nederlands probleem op de buurlanden (zie paragraaf 3.3.3). De veranderde Nederlandse regelgeving en daarnaast de beperkte mogelijkheden om in Vlaanderen zwaar vuurwerk op te slaan (zie paragraaf 3.4.1) leiden er toe dat er in Vlaanderen illegale vuurwerkopslagen ontstaan. Die illegale vuurwerkopslag wordt als probleem erkend. Illegaal vuurwerk vormt volgens de respondenten in Vlaanderen geen probleem, omdat er zo weinig illegaal vuurwerk wordt gekocht en afgestoken door Vlaamse consumenten: het meeste van het illegale vuurwerk in Vlaanderen is bedoeld voor Nederlandse consumenten en wordt zodoende in Nederland afgestoken.

De tweede stroom uit Kingdon's model betreft het bedenken van beleidsalternatieven. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat er in Nederland ook geen beleidsalternatieven aanwezig waren toen de vuurwerkcramp zich voordeed. Beleidsalternatieven kunnen echter snel worden ontwikkeld als er een probleem wordt gesignaleerd, zoals dat in Nederland gebeurde. Zowel voor als na de vuurwerkcramp zijn er in Vlaanderen geen alternatieven bedacht voor het vuurwerkbeleid. Als verklaring hiervoor wordt wederom verwezen naar de net voor de vuurwerkcramp ingevoerde wijzigingen. Aangezien de nieuwe vuurwerkregels nog niet zo lang geleden zijn ingevoerd, kan er niet worden geconcludeerd dat zij niet deugen en vervangen moeten worden. Bovendien gold er voor verschillende regels een overgangstermijn (artikel 11 van het Ministerieel Besluit van 3 februari 2000; Belgische Senaat, 2004). Voor bepaalde deelterreinen werden er na de vuurwerkcramp echter wel veranderingen voorgesteld, die er bijvoorbeeld toe hebben geleid dat er in 2004 nieuwe regels voor het vervoer van vuurwerk ingevoerd zijn.

De derde stroom betreft de bewustwording van de politiek. Uit de interviews komt naar voren dat de Vlaamse politiek zich na de vuurwerkcramp niet bewust is geworden van de mogelijkheid dat er een onveilige situatie bestond ten aanzien van vuurwerk. Mijn inziens hangt dit sterk samen met het uitblijven van een probleem(h)erkenning: vuurwerk was vóór de vuurwerkcramp geen issue in Vlaanderen en is dat ná de vuurwerkcramp nog niet. Het is denkbaar dat een dergelijke bewustwording zich de komende jaren zal manifesteren in de Vlaamse samenleving en politiek. In paragraaf 3.4.1 wordt beschreven dat de Vlaamse mentaliteit langzaam meer begint te lijken op de Nederlandse. Vlaamse consumenten steken, met name in de grensgebieden, steeds meer vuurwerk af met oud en

nieuw. Tegelijkertijd lijkt de Vlaamse overheid zich steeds meer bewust te worden van de gevaren van illegaal vuurwerk.

Politieke ondernemers kunnen een window of opportunity forceren door de drie stromen te laten samenkomen. Om dat te bereiken moet de politieke ondernemer bereid zijn om zijn hulpbronnen te investeren. De Nederlandse overheid is een actor die het Vlaamse beleid omtrent de illegale vuurwerkhandel zou willen beïnvloeden. Nederland dringt al jaren aan op een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Vlaamse en Nederlandse overheidsdiensten, waardoor er meer illegaal vuurwerk aan de grens onderschept kan worden. Ook wordt er geprobeerd om de uitvoering van de 'verzenden naar het buitenland'-regel aan te passen (zie paragraaf 3.4.2). Toch kan Nederland niet als een volwaardige politieke ondernemer worden aangemerkt. In de eerste plaats komt dit doordat de Nederlandse overheid (als vanzelfsprekend) weinig te vertellen heeft in Vlaanderen. Het enige middel waarmee Nederland invloed uit kan oefenen is een lobby. Er vindt al jaren overleg plaats tussen verschillende Belgische en Nederlandse overheidsdiensten, maar van een intensieve lobby waarbij het onderste uit de kan wordt gehaald om ook anderen zover te krijgen dat zij de Nederlandse standpunten steunen, is geen sprake. In de tweede plaats is een kenmerk van de politieke ondernemer dat deze bereid is om zijn hulpbronnen beschikbaar te stellen om zijn doelen na te streven. De Nederlandse overheid lijkt niet zover te willen gaan. Overigens zou het natuurlijk niet wenselijk zijn als soevereine staten elkaar tegen iedere prijs willen beïnvloeden.

Er wordt geconcludeerd dat Kingdon's drie stromen niet zijn samengekomen en dat er geen window of opportunity is opengegaan. Hierdoor hebben er geen grote beleidsveranderingen plaatsgevonden. Hoewel Kingdon veronderstelt dat een schokkende gebeurtenis de opening van een window of opportunity voorspelt, kun je je afvragen of dat aannemelijk is als die gebeurtenis zich niet in het eigen land voordoet. Hiermee wordt nog eens gewezen op de kanttekening die in de inleiding van dit hoofdstuk al werd gemaakt: gebeurtenissen in andere landen hebben natuurlijk niet altijd gevolgen voor het binnenlandse beleid.

Bovendien vindt er niet altijd een beleidsverandering plaats als er een window of opportunity opengaat. De politiek kan een bepaald probleem naast zich neerleggen, bijvoorbeeld als er geen consensus bereikt wordt. De aandacht voor het probleem kan dan verslappen, waardoor het onderwerp van de politieke agenda verdwijnt. Na het vuurwerkongeval in Culemborg in 1991 kwamen er in Nederland bijvoorbeeld geen beleidsveranderingen tot stand, omdat de betrokken ministeries geen overeenstemming konden bereiken over wie het initiatief zou nemen voor de invoering van die veranderingen. De politiek legde het probleem naast zich neer en het onderwerp verdween van de politieke agenda. Vanwege het achterwege blijven van beleidsveranderingen in 1991 reageerde de Nederlandse overheid in 2000 wellicht krachtiger dan wanneer het ongeval in Culemborg niet had plaatsgevonden.

## 5.4 Eindconclusie

Na toepassing van de drie theorieën kan worden geconcludeerd dat er in Vlaanderen (in tegenstelling tot in Nederland) geen grote beleidsveranderingen hebben plaatsgevonden als gevolg van de vuurwerkcramp. Het uitblijven van fundamentele beleidsveranderingen wordt volgens het *advocacy-coalition-framework* van Sabatier verklaard doordat de actoren die een rol spelen in het Vlaamse vuurwerkbeleid niet veranderd zijn. De FOD Economie, waarvan de Dienst der Springstoffen deel uitmaakt, bepaalde het vuurwerkbeleid voor de vuurwerkcramp en doet dat nu nog steeds. Dat er wel minder fundamentele beleidsveranderingen hebben plaatsgevonden, kan worden verklaard door beleidsgericht leren. De vuurwerkcramp heeft de Dienst der Springstoffen er op attent gemaakt dat er met name de uitvoering van het vuurwerkbeleid meer nauwkeurigheid behoeft. Daarnaast zijn sommige ontwikkelingen door de vuurwerkcramp bespoedigd.

Volgens het *punctuated-equilibrium-model* zijn grote beleidsveranderingen in het Vlaamse vuurwerkbeleid uitgebleven doordat vuurwerk niet als onderwerp op de politieke agenda kwam. De Dienst der Springstoffen lijkt zijn aandacht echter te hebben verschoven van het beleid naar de uitvoering daarvan. De Dienst gaat nu zorgvuldiger te werk bij het verlenen van vergunningen en probeert hiaten in het bestaande beleid op te vullen. Ook onder de bevolking heeft er een aandachtsverschuiving plaatsgevonden. Burgers zijn zich nu meer bewust van de gevaren van vuurwerk, wat er toe heeft geleid dat omwonenden nu veelvuldig protesteren tegen de vestiging van vuurwerkopslagen in hun omgeving. Er is sprake van een *not-in-my-backyard-effect*; burgers spannen zich niet in om beleidsveranderingen op nationaal niveau te bewerkstelligen.

In Kingdon's *stromenmodel* wordt het uitblijven van grote beleidsveranderingen verklaard door de afwezigheid van de drie voorwaarden voor beleidsveranderingen. In de eerste plaats (h)erkent de Vlaamse overheid vuurwerk niet als een probleem. Als reden hiervoor noemen de respondenten van dit onderzoek, dat er geen grote ongevallen met vuurwerk in Vlaanderen hebben plaatsgevonden en dat vuurwerk in Vlaanderen niet zo populair is als in Nederland: er wordt veel minder vuurwerk afgestoken en in Vlaanderen bestaat er nauwelijks vraag naar illegaal vuurwerk. In de tweede plaats zijn er naar aanleiding van de vuurwerkcramp geen alternatieven voor het vuurwerkbeleid bedacht. De Dienst der Springstoffen meent dat het wel nodig is om enkele hervormingen in te voeren en heeft enkele veranderingen in (de uitvoering van) sommige aspecten van het beleid aangebracht. Aangezien de Dienst weinig medewerkers heeft, en de FOD Economie niet van plan lijkt om die capaciteit te vergroten, kunnen er geen grote veranderingen ten aanzien van het toezicht op de vuurwerksector worden verwacht. In de derde plaats is de Vlaamse politiek zich niet bewust geworden van de gevaren van vuurwerk. Vuurwerk krijgt in het Nationale veiligheidsplan geen prioriteit toegekend en er is weinig aandacht voor controles. Dat er geen bewustwording van de politiek heeft plaatsgevonden, lijkt sterk samen te hangen met de afwezigheid van probleem(h)erkenning en beleidsalternatieven.

Er vonden wel relatief minder grote veranderingen plaats in het Vlaamse vuurwerkbeleid, voornamelijk door inzet van de Dienst der Springstoffen. In sommige schakels van de vuurwerkketen heeft de vuurwerkcramp wel invloed gehad en in andere niet. Op het gebied van het vervoer en de opslag van vuurwerk worden er veranderingen geconstateerd. Met betrekking tot de import, de handel en het gebruik worden er geen wijzigingen in het Vlaamse vuurwerkbeleid of de uitvoering daarvan gevonden. De veranderingen die in deze scriptie aan de orde zijn gekomen, worden hieronder weergegeven:

- Net na de vuurwerkcramp gaf de federale Minister van Economie de Dienst der Springstoffen de opdracht op de dertien grootste vuurwerkopslagen in België te controleren. Omdat geconcludeerd werd dat deze opslagen niet temidden van woonbebouwing waren gevestigd (zoals SE Fireworks was), werden er geen maatregelen getroffen. Van alle kleinere opslagen werd geen inventarisatie gemaakt.
- De vuurwerkcramp heeft de komst van de nieuwe regelgeving over het vervoer van vuurwerk bespoedigd. In deze regels, die in 2004 werden ingevoerd, is onder andere opgenomen dat er een vergunning vereist is om spektakelvuurwerk te mogen vervoeren.
- Na de vuurwerkcramp heeft de Dienst der Springstoffen haar beoordeling van opslagvergunningen bijgesteld. De Dienst onderzoekt nu strikter wat de risico's van de vuurwerkopslag zijn voor de omgeving. Deze verandering in de uitvoering van het vuurwerkbeleid zorgt ervoor dat er nauwelijks nog opslagvergunningen worden verleend voor het zware vuurwerk uit klasse 1.1.
- Sinds de vuurwerkcramp verzetten omwonenden meer tegen de plannen om een vuurwerkopslag in hun buurt te vestigen. Hun protesten richten zich niet alleen tegen grote opslagplaatsen, maar ook tegen kleinhandelaren die een kleine hoeveelheid vuurwerk in hun winkel bewaren.

- In een klein aantal gemeenten worden er, volgens de Dienst der Springstoffen, sinds de vuurwerkcramp meer controles uitgevoerd bij vuurwerkopslagen dan daarvoor. Het gaat hierbij vooral om gemeenten die in het grensgebied met Nederland liggen.

De vuurwerkcramp heeft ook indirect invloed gehad op de praktijk van het Vlaamse vuurwerkbeleid. De komst van het Nederlandse Vuurwerkbesluit, dat naar aanleiding van de vuurwerkcramp is ingevoerd, heeft ervoor gezorgd dat Nederlandse opslagen van professioneel vuurwerk zich in Vlaanderen vestigden. De strenge Nederlandse regels hebben, volgens de Dienst der Springstoffen, eveneens gezorgd voor een toename van illegale vuurwerkopslagen.

De verwachting voorafgaand aan dit onderzoek was niet dat de vuurwerkcramp in Vlaanderen evenveel invloed heeft gehad als in Nederland. Er werd wel verondersteld dat de vuurwerkcramp in Vlaanderen ook gevolgen zou hebben en dat blijkt aan het einde van dit onderzoek ook zo te zijn. Wellicht zouden de gevolgen van de vuurwerkcramp groter zijn geweest, als de regelgeving niet in februari 2000 veranderd was. Doordat het vuurwerkbeleid zo kort voor de vuurwerkcramp hervormd is, was er eigenlijk geen noodzaak om de regels na 13 mei 2000 weer te veranderen. Binnen de vuurwerksector is er geen animo voor beleidsveranderingen, omdat vuurwerkbedrijven bang zijn dat zulke veranderingen hun winsten aantasten. Ook worden er geen beleidsveranderingen verlangd door de media en de bevolking. Dit kan worden verklaard door een gebrek aan aandacht voor vuurwerk, dat gebaseerd is op verschillen tussen de vuurwerkcultuur in Vlaanderen en in Nederland. In Vlaanderen 'leeft' vuurwerk niet echt onder de mensen: vuurwerk was vóór de vuurwerkcramp geen issue in Vlaanderen en is dat ná de vuurwerkcramp nog steeds niet.



# Literatuurlijst

## Schriftelijke bronnen

- Baumgartner, F.R. en Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago.
- Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2005a). *Landelijk handhavingsprogramma 2005. Interventiestrategie Verboden consumentenvuurwerk. (LOM 2005-1)*. Den Haag.
- Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2005b). *Handhavingsdocument Vuurwerk 2005 (LOM 2005-5)*. Den Haag.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp (2001). *De vuurwerkcramp. Eindrapport*. Enschede/Den Haag.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Lulofs, K.R.D. (1995). *Het vaststellen van doelbereiking*. In J.T.A. Bressers en A. Hoogerwerf. *Beleidsevaluatie*. 3<sup>e</sup> druk. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. pp. 70-85.
- Lulofs, K.R.D., Bressers, J.T.A. en Boeren, A. (2005). *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (14 juli 2000). *Rapport Inventarisatie en controle vuurwerkbedrijven Nederland*. Den Haag.
- Sabatier, P.A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- VROM-inspectie (2003). *Jaarrapportage 2002. Daadkracht in handhaving*. Den Haag.
- VROM-inspectie (2005a). *Klap op de vuurpijl. Uitvoering en naleving van het Vuurwerkbesluit bij vuurwerkopslagen (artikelcode 5278)*. Haarlem.
- VROM-inspectie (2005b). *Controles van vuurwerkevenementen in 2004. Controles van professionele vuurwerkevenementen door de VROM-inspectie*. Groningen.
- VROM-inspectie (2006). *Kleinere veiligheidsafstanden bij vuurwerkopslagbedrijven. Aanvullend onderzoek na "Klap op de vuurpijl" (artikelcode 6428)*. Haarlem.

## Kamerstukken

- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2004). *Vraag nr. 79 van de heer Guido de Padt van 19 maart 2004 aan de Minister van Economie [over: vuurwerkmakers; uitreiking van officiële attesten of diploma's]*. Bulletin van Vragen en Antwoorden nr. B032 van 17 mei 2004.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2007a). *Vraag nr. 1209 van de heer Patrick de Grootte van 1 februari 2007 aan de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken [over: vuurwerkongevallen]*. Bulletin van Vragen en Antwoorden nr. 156 van 5 maart 2007.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2007b). *Vraag nr. 561 van de heer Patrick de Grootte van 5 maart 2007 aan de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid [over: vuurwerkongevallen]*. Bulletin van Vragen en Antwoorden nr. 0163 van 23 april 2007.

Belgische Senaat (1999). *Mondelinge vraag (nr. 2-84) van de heer Ludwig Caluwé aan de Minister van Economie over het Ministerieel Besluit om de verkoop van bepaalde vuurwerkartikelen op te schorten*. Handelingen 2-22 van 23 december 1999.

Belgische Senaat (2000). *Mondelinge vraag (nr. 2-275) van de heer Ludwig Caluwé aan de Minister van Economie over de nieuwe reglementering op de handel van vuurwerk en de blijvende gevaren die eruit voortvloeien*. Handelingen 2-49 van 30 mei 2000.

Belgische Senaat (2001). *Vraag nr. 1313 van de heer Malcorps d.d. 1 juni 2001 aan de Minister van Economie [over: opslagplaatsen voor vuurwerk; verhuis van Nederlandse vuurwerkmakers naar België]*. Bulletin van Vragen en Antwoorden 2-39 van 31 juli 2001.

Belgische Senaat (2004). *Vraag nr. 3-1019 van de heer de Clerck d.d. 6 juli 2004 aan de Minister van Economie [over: Dienst der Springstoffen; feestvuurwerk; afgifte van een certificaat van voorlopige indeling ("T-nummer"); achterstand]*. Bulletin van Vragen en Antwoorden 3-25 van 5 oktober 2004.

Minister van VROM (2007). *[Brief van aan de Tweede Kamer over de stijging van het aantal letselgevallen vuurwerk tijdens de jaarwisseling 2006-2007.] Kamerstuk 2006-2007 30800 XI, nr. 87, publicatiedatum 29 maart 2007*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Vragen van het lid Van Velzen (SP) aan de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie over de handel in illegaal vuurwerk via internet (nr. 1382, ingezonden 28 maart 2007)*. Aangangsels van de handelingen vergaderjaar 2006-2007, publicatiedatum 11 mei 2007. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Vlaams Parlement (2000). *Actuele vraag van de heer Jacques Timmermans tot mevrouw Vera Dua, Vlaams Minister van Leefmilieu en Landbouw, over de opslag van gevaarlijke stoffen in woonzones*. Handeling plenaire vergadering van 16 mei 2000.

## **Internationale wet- en regelgeving**

Centrale Commissie voor de Rijnvaart (2006). *Protocol 28. Kennisnemingen van de inwerkingtreding in de lidstaten van de door comités en werkgroepen genomen beslissingen (j/CC/R06\_1nl)*. <http://www.ccr-zkr.org> (bekeken: 19 april 2006)

Centrale Commissie voor de Rijnvaart (2005). *Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op de Rijn (ADNR)*. <http://www.ccr-zkr.org> (bekeken: 19 april 2006)

Europese Commissie (2005). *Voorstel 2005/0194 COD voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen (457 definitief)*. [http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005\\_0457nl01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005_0457nl01.pdf)

*Richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.*  
Publicatieblad van de Europese Unie van 12 december 1994, nr. L 319, pp. 7-13.

*Richtlijn 96/49/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor.*  
Publicatieblad van de Europese Unie van 17 september 1996, nr. L 235, pp. 25-30.

*Richtlijn 2006/89/EG van de Commissie van 3 november 2006 tot zesde aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 94/55/EG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.*  
Publicatieblad van de Europese Unie van 4 november 2006, nr. L 305, pp. 4-5.

*Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen.*  
Publicatieblad van de Europese Unie van 14 juni 2007, nr. L 154, pp. 1-21.

## **Wet- en regelgeving in Vlaanderen**

*Besluit van het Hoofd van de Dienst der Springstoffen van 18 september 2006 vaststellende de standaardtabel voor de indeling van vuurwerk.*  
Belgisch Staatsblad van 16 november 2006, pp. 61478-61486.

*Koninklijk Besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 22 december 1958, nr. 356, pp. 9075.

*Koninklijk besluit van 7 januari 1966 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 13 januari 1966, nr. 9, pp. 411.

*Koninklijk Besluit van 1 februari 2000 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 19 februari 2000, pp. 5181-5183.

*Koninklijk Besluit van 14 mei 2000 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 16 juni 2000, pp. 21352-21354.

*Koninklijk Besluit van 9 maart 2003 betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 7 april 2003, nr. 119, pp. 17424-17441.

*Koninklijk Besluit van 25 april 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.*  
Belgisch Staatsblad van 18 mei 2004, nr. 174, pp. 39284-39287.

*Ministerieel Besluit van 3 februari 2000 tot vaststelling van de bijzondere veiligheidsvoorschriften inzake feestvuurwerk bestemd voor particulieren.*  
Belgisch Staatsblad van 19 februari 2000, pp. 5183-5197.

## **Wet- en regelgeving in Nederland**

*Aanwijzing van memorandum 60.*

Nederlandse Staatscourant van 10 juni 2004, nr. 106, pp. 16.

*Besluit van 5 juni 1996, houdende van nadere regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Besluit vervoer gevaarlijke stoffen).*

Nederlands Staatsblad van 20 juni 1996, nr. 297.

*Besluit van 15 januari 1997, houdende regels in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid (Arbeidsomstandighedenbesluit).*

Nederlands Staatsblad van 25 februari 1997, nr. 60.

*Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (Vuurwerkbesluit).*

Nederlands Staatsblad van 29 januari 2002, nr. 33.

*Besluit van 16 januari 2004 tot wijziging van het Vuurwerkbesluit en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enkele andere besluiten.*

Nederlands Staatsblad van 29 januari 2004, nr. 26.

*Regeling nadere eisen aan vuurwerk 2004.*

Nederlandse Staatscourant van 24 februari 2004, nr. 36.

*Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen.*

Nederlandse Staatscourant van 2 december 1998, nr. 241.

*Wet van 12 oktober 1995, houdende regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen).*

Nederlands Staatsblad van 9 november 1995, nr. 525.

*Wijziging Regeling nadere eisen aan vuurwerk 2004.*

Nederlandse Staatscourant van 17 oktober 2006, nr. 202.

## **Geraadpleegde websites**

Consument en Veiligheid. *Ongevallen met vuurwerk.*

<http://www.veiligheid.nl> (bekeken: 1 juni 2005)

Federale Overheidsdienst Economie. *De FOD: organisatie. Dienst Kwaliteit en Veiligheid. Dienst der Springstoffen.*

[http://www.mineco.fgov.be/homepull\\_nl.htm](http://www.mineco.fgov.be/homepull_nl.htm) (bekeken: 1 juni 2005)

Federale Overheidsdienst Economie. *De terminologie, klaar en duidelijk.*

[http://www.mineco.fgov.be/protection\\_consumer/securit/Fireworks/fireworks\\_vocabulary\\_nl.htm#R](http://www.mineco.fgov.be/protection_consumer/securit/Fireworks/fireworks_vocabulary_nl.htm#R) (16 maart 2004)

Gazet van Antwerpen. *Dossier vuurwerk. [Dossier van 7 krantenartikelen over vuurwerk uit de periode van 28 november 1997 tot en met 31 december 2002.]*  
<http://www.gva.be/dossiers/> (6 januari 2003).

Halt Nederland (2005). *Alles over vuurwerk.*  
<http://www.halt.nl/downloads/standard/infopakketvuurwerk%2015nov05.doc> (15 november 2005)

Infomil (2004). *Cd-rom 'het Vuurwerkbesluit onder de loep' (versie 3.0).*  
<http://www.infomil.nl> (bekeken: 1 juni 2005)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Externe veiligheid en vervoer van gevaarlijke stoffen.*  
[http://www.minvenw.nl/dgg/dgg/Algemeen/Veiliggoederenvervoer/veilig\\_gevaarlijke\\_stoffen.aspx#0](http://www.minvenw.nl/dgg/dgg/Algemeen/Veiliggoederenvervoer/veilig_gevaarlijke_stoffen.aspx#0) (31 maart 2005)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. *Dossier Vuurwerk.*  
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8343> (bekeken: 1 juni 2005)

Openbaar Ministerie (2003). *'Vuurwerkmeter': ruim 120.000 kilo in beslag genomen.*  
[http://www.om.nl/dossier/vuurwerk/\\_vuurwerk\\_nieuwsberichten/23034](http://www.om.nl/dossier/vuurwerk/_vuurwerk_nieuwsberichten/23034) (30 december 2003)

Openbaar Ministerie. *Hoeveel vuurwerk is er al in beslag genomen?*  
[http://www.om.nl/dossier/vuurwerk/\\_vuurwerk\\_documenten/30654](http://www.om.nl/dossier/vuurwerk/_vuurwerk_documenten/30654) (bekeken: 25 juni 2007)

Stichting Consument en Veiligheid. *Ongevallen met vuurwerk.*  
<http://www.veiligheid.nl/csi/websiterveiligheid.nsf/wwwVwContent/l1ongevallenee414069a7807331c12571940050b9d4.htm?opendocument> (bekeken: 30 juli 2007)

United Nations Economic Commission for Europe. *ADR applicable as from 1 January 2007.*  
<http://www.unece.org/trans/danger/publi/adr/adr2007/07ContentsE.html> (18 juni 2007)

VROM-inspectie. *Landelijk Meld- en Informatiepunt.*  
<http://www.meldpuntvuurwerk.nl> (bekeken: 18 april 2006)

Vuurwerkfreakz. *[Foto's en filmpjes van legale en illegale vuurwerkproducten.]*  
<http://www.vuurwerkfreakz.nl/site> (bekeken: 23 augustus 2006)

*De ramp in Enschede.*  
<http://www.13mei2000.nl> (bekeken: 1 juni 2005)

*Risicokaarten.nl.*  
<http://www.risicokaarten.nl> (bekeken: 3 augustus 2006)

## Respondenten

Dhr. Frans Arntz

Vereniging voor professioneel vuurwerk, pyrotechniek en toepassingen (PVPT)  
(interview: 20 juni 2005)

Dhr. Frans Geysels  
Dienst Leefmilieu van de Federale Politie  
(interview: 25 augustus 2006)

Dhr. Rob Schutte  
VROM Directie Externe Veiligheid  
(interview: 9 juni 2005)

Dhr. Marc van Veldhoven  
Dienst der Springstoffen  
(interview: 19 juli 2006)

Dhr. Jan Visser  
Inspectie Verkeer en Waterstaat  
(interview: 20 juni 2005)