

# Hoezo rustig?!

Een onderzoek naar het verloop  
van jaarwisselingen in Nederland

Otto Adang

Edward van der Torre (redactie)

# Hoezo rustig?!

Een onderzoek naar het verloop van  
jaarwisselingen in Nederland

Otto Adang (redactie)  
Edward van der Torre (redactie)  
Francisca Bourier  
Eduard Cachet  
Nick Koeman  
Wim van Oorschot  
Frank Scheffer  
Chantal den Uijl - de Vries

© 2007 Politieacademie Apeldoorn

Dit is een publicatie van het onderzoekprogramma “Geweld- en gevaarbeheersing in conflictsituaties” van het Lectoraat Openbare orde en Gevaarbeheersing.

Overige publicaties van het onderzoekprogramma:

De rellen in Frankrijk. Lectoraten van de Politieacademie, Politieacademie, Apeldoorn, 2006

Het beste politiekorps van de hele wereld: Met alle geweld leren.... Otto Adang, Politieacademie, Apeldoorn, 2006

Met alle geweld leren.... De strategische aanpak van risico-evenementen. Otto Adang. Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2005

Beheersing van gevaar. Praktijkboek voor de opleiding van vuurwapendragenden en de toetsing van geweldstoepassing. (derde, herziene druk). O.M.J. Adang. & J.S. Timmer, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2005

Spray met visie, visie op spray. Afsluitende onderzoeksrapportage van het “Pepperspray Project”. Otto Adang, Jos Mensink & Carin Esman. Politieacademie, Apeldoorn, 2005

Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie. Otto Adang, Nicolien Kop, Henk Ferwerda, Johan Heijnemans, Wilfried Olde Nordkamp, Peter de Paauw, Kees van Woerkom. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist, 2005

Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak. H.B. Ferwerda & O.M.J. Adang. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist, 2005

De invoering van pepperspray bij de Nederlandse politie. “Ik wil dit nooit meer meemaken”. O.M.J. Adang & J. Mensink, Politieacademie, Apeldoorn, 2003

Trias: lessen voor het overheidsoptreden bij een internationale gijzelingsactie. O.M.J. Adang, Tandem Felix, Beek-Ubbergen, 2002

“Spray!” Een nieuw gewelddmiddel voor de Nederlandse politie. O.M.J. Adang & J. Mensink Elsevier bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 2001

Policing Euro 2000. International police co-operation, information management and deployment. O.M.J. Adang & C. Cuvelier, Tandem Felix, Beek-Ubbergen, 2001

To save lives. Proceedings of the First European Conference on Hostage Negotiations. O.M.J. Adang & E. Giebels (eds.), Elsevier bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1999

Netten, stokken en sprays. Nieuwe wapens voor de Nederlandse politie? O.M.J. Adang, R. v.d. Wateren & P.J.S. Steernberg. Elsevier bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1999

# Leerstoel openbare orde en gevaarbeheersing

De leerstoel Openbare Orde en Gevaarbeheersing aan de Politieacademie bestudeert hoe geweld of gevaar in de interactie tussen burgers en politie vermeden of gereduceerd kan worden, in een balans tussen het maatschappelijk belang van ordehandhaving en individuele grondrechten. De leerstoel geeft uitvoering aan het onderzoekprogramma Geweld- en Gevaarbeheersing in Conflictsituaties dat zich richt op de interactie tussen politie en burgers in potentieel gevaarlijke conflictsituaties. Het onderzoekprogramma richt zich op de analyse van de manier waarop door middel van communicatie en interactie betrokken politiemensen en burgers hun positie reguleren in afhankelijkheid van elkaar en van anderen. Het uiteindelijke doel van het onderzoekprogramma is meer zicht te krijgen op de regulering van conflicten en sociale spanningen en om het onderkennen en toepassen van werkwijzen die effectief bijdragen aan een veilige en verantwoorde afhandeling van potentieel gevaarlijke situaties.

Inhoudelijk liggen de prioriteiten op de volgende terreinen:

- Openbare orde, met projecten op het terrein van voetbalvandalisme, evalueren en grootschalige ordehandhaving in het algemeen.
- Openbare veiligheid met projecten op het vlak van crowd management en menselijke factoren bij rampen en crises.
- Beheersing van gevaar met projecten op het terrein van politieke geweldstoepassing, de aanpak van lastige, potentieel gevaarlijke conflictsituaties en de training van integrale beroepsvaardigheden.

Aan de leerstoel is een kenniskring verbonden die op 22 november 2004 formeel van start is gegaan en multidisciplinair is samengesteld met medewerkers van de Politieacademie, de politiepraktijk en externe onderzoekers uit Nederland en daarbuiten. Er zijn samenwerkingsverbanden met de Universiteiten van Liverpool, (Verenigd Koninkrijk) en Bochum (Duitsland) en de Politieacademie in Zweden.

Centraal in de activiteiten van leerstoel en de aan de leerstoel verbonden kenniskring staat vergelijkend onderzoek met een wetenschappelijk karakter en gericht op toepasbaarheid en gedeelde kennisontwikkeling. De onderzoeken

# Voorwoord

richten zich vooral op het vinden van goede werkwijzen en niet eenzijdig op incidenten. Naast onderzoek richten leerstoel en kenniskring zich vooral op het bevorderen van het gebruik van kennis in het onderwijs en de politiepraktijk en op professionalisering van docenten en onderwijskundigen. Doel is het bevorderen van de toepassing van probleemoplossende werkwijzen die bijdragen aan een veilige en verantwoorde afhandeling van potentieel gevaarlijke situaties, waaronder risico-evenementen.

Deze studie onderzoekt de veiligheid en het veiligheidsbeleid bij jaarwisselingen in Nederland. In januari 2007 ontstond een discussie over de overlast, de criminaliteit en de branden die ieder jaar weer verspreid door het land de hulpdiensten zwaar op de proef stellen. De korpschef van Gelderland-Zuid, Henk van Zwam nam in klare taal stelling tegen het geweld bij jaarwisselingen en haalde enkele dagen vrijwel alle media. Zijn boodschap vond weerklink.

Wat gebeurt er dan precies rond de jaarwisselingen? Met welk beleid kan doeltreffend worden opgetreden? Er is geen goed empirisch onderzoek voorhanden dat antwoord geeft op deze vragen en uit gesprekken met ingevoerde politiemensen blijkt dat zij behoefte hebben aan onderzoek dat helpt bij de aanpak van de jaarwisseling.

Het lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing besteedde in haar onderzoeksprogramma al aandacht aan de handhaving van de openbare orde bij regelmatig terugkerende evenementen die verspreid over heel Nederland gepaard gaan met incidenten. De discussie over de jaarwisseling 2006-2007 is voor het lectoraat aanleiding geweest om, in samenwerking met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, dit deel van het onderzoeksprogramma te intensiveren en de gang van zaken rond jaarwisselingen te onderzoeken.

We hopen met dit onderzoek, dat in dit stadium noodzakelijkerwijs een verkennend karakter heeft, een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van de jaarwisseling 2007- 2008 en de daaropvolgende jaarwisselingen.

Het onderzoek is -in lijn met de uitgangspunten van het lectoraat om kennis, praktijk en onderwijs met elkaar te verbinden- uitgevoerd met medewerking vanuit de praktijk en van docenten en studenten van de Politieacademie. We zijn alle respondenten dank verschuldigd voor de kennis en ervaringen die ze met ons hebben gedeeld. We bedanken Marije van den Bremen en Mariska van Diepen voor ondersteuning tijdens het onderzoek. Wij waarderen het ook dat de verantwoordelijken binnen de Politieacademie - Ineke Stam, Pieter Tops en Wim Broer – hebben besloten om dit onderzoek 'op eigen rekening' uit te voeren.

Otto Adang  
Edward van der Torre  
September 2007

# Inhoudsopgave

Leerstoel openbare orde en gevaarbeheersing	5	Hoofdstuk 5	
Voorwoord	7	Een gewelddadige Leidse traditie: ook in Voorschoten	101
Hoofdstuk 1: Inleiding	11	5.1 Inleiding	101
1.1 Hoezo rustig?	11	5.2 Dominant perspectief: de politie als mikpunt en suburbanisatie	101
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	14	5.3 De gebeurtenissen	103
1.3 Materiaal en methoden	15	5.4 Welke lessen trekken betrokkenen?	119
1.4 Leeswijzer	18	Hoofdstuk 6	
Deel 2: Landelijke patronen	19	Doorgeschoten tradities in Veen en Eemdijk	123
Hoofdstuk 2		6.1 Inleiding	123
Jaarwisseling 2006-2007: "redelijk rustig, op enkele ernstige voorvallen na"	21	6.2 Veen	123
2.1 Inleiding	21	6.2.1 Dominant perspectief: een autonoom kerkdorp	123
2.2 Wat voor incidenten vinden er plaats tijdens en rond de jaarwisseling?	25	6.2.2 De gebeurtenissen	126
2.3 Hoe erg is het?	26	6.3 Eemdijk	138
2.4 Wie zijn erbij betrokken?	32	6.3.1 Dominant perspectief: het stoken hoort erbij, maar staat onder druk	138
2.5 Waar vinden incidenten plaats?	34	6.3.2 De gebeurtenissen	140
2.6 Wordt het erger?	39	6.3.3 Welke lessen trekken de betrokkenen?	146
2.7 Waarom vinden de incidenten plaats?	41	Hoofdstuk 7	
2.8 Discussie	44	De lange ervaring in Den Haag	149
2.9 Conclusie: een traditie van vuur, lawaai en alcohol	47	7.1 Inleiding	149
Hoofdstuk 3		7.2 Dominant perspectief: toenemende structurering en professionalisering	149
De aanpak van de jaarwisseling: een landelijk beeld	49	7.4 Welke lessen trekken betrokkenen?	159
3.1 Inleiding	49	Deel IV 163	
3.2 De politie-inzet rond de jaarwisseling	51	Hoofdstuk 8	
3.3 Welke publieke en private partijen zijn betrokken rond de jaarwisseling?	60	Jaarwisselingen: gemengde ervaringen	165
3.4 Het landelijke beeld: conclusies	65	8.1 Inleiding: daadkracht en realisme	165
Deel III: Casusonderzoek	67	8.2 De samenwerking en communicatie met bewoners	167
Hoofdstuk 4		8.3 De jaarwisseling als lokale gebeurtenis: maatwerk is vereist	172
Schiedam en Zaltbommel: tussen wens en realiteit	69	8.3.1 Balanceren: niet te streng, niet te permissief	172
4.1 Inleiding	69	8.3.2 Wat lokaal en wat centraal?	175
4.2 Schiedam	69	8.3.3 Risicoanalyse: de lokale veiligheidsrisico's in beeld	183
4.2.1 Dominant perspectief: een bedachtzame ommezwaai	69	8.4 De voorbereidingen: bij de tijd	186
4.2.2 De gebeurtenissen	71	8.4.1 Timing: begin op tijd	186
4.2.3 Welke lessen trekken betrokkenen?	84	8.4.2 De jaarwisseling als lakmoesproef: het alledaagse weegt zwaar	188
4.3 Zaltbommel	85	8.4.3 In welke mate multidisciplinair?	190
4.3.1 Dominant perspectief: zoeken naar een lokale strategie	85	8.5 Optreden tijdens de jaarwisseling: operationele slagkracht	195
4.3.2 De gebeurtenissen: een geleidelijke sterfhuisconstructie	87	8.6 De nafase: de balans opmaken	205
4.3.3 Welke lessen trekken de betrokkenen?	96		

Hoofdstuk 9	
Conclusies en aanbevelingen	209
9.1 De jaarwisseling: een landelijk fenomeen met specifieke lokale dynamiek	209
9.2 De jaarwisseling: goede ervaringen, maar zonder garantie voor het verloop	211
9.3 Aanbevelingen: omgaan met jaarwisselingparadox	219
Referenties	231
Bijlage 1:	
De jaarwisseling in Gelderland Zuid in de media	233
Bijlage 2:	
Deelnemers aan verdiepingsbijeenkomsten	237
Bijlage 3:	
Bronnenlijst Casuïstiek	241
Bijlage 4:	
Respondentenlijst	247
Bijlage 5:	
Garyp en Nijmegen	249
Over de auteurs	261

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Hoezo rustig?

Ieder jaar na de jaarwisseling zijn dezelfde krantenkoppen te lezen: “op enkele incidenten na is de jaarwisseling rustig verlopen”. Deze conclusie is vrijwel altijd letterlijk ontleend aan door de politie uitgebrachte persberichten en gaat vergezeld van een waslijst aan incidenten. Slechts enkele keren wordt het geijkte beeld doorbroken.

Een artikel van Carel Brendel d.d. 12 januari 1998 springt in het oog.<sup>1</sup> De eerste kop van zijn artikel luidt: “De mythe van het rustige nieuwjaar”. In de tweede kop hekelt hij de uitlatingen die politievoorlichters op 1 januari 1999 doen: “Plunderingen en brand, maar toch is de jaarwisseling betrekkelijk kalm verlopen”. Brendel wijst erop dat het geweld bij jaarwisselingen in de jaren zestig piekte in de grote steden, met name Den Haag. De politie reageerde eerst met harde hand, maar toen ze daar vanaf stapte verdwenen de harde confrontaties tussen relschoppers en politie, maar nam “na 1970 (...) het nieuwjaarsgeweld sluipend toe door het hele land, zonder dat de publieke opinie zich daar druk over maakte”. Hij vervolgt:

*“Daar (red: Den Haag), en in Rotterdam, had de politie halverwege de jaren 80 wel veel te stellen met ‘kerstboomoorlogen’ tussen jeugdbendes. Maar in samenwerking met gemeente en welzijnswerk slaagde de politie erin de ergste excessen in te dammen. Omdat er geen echt schokkende zaken meer gebeurden, volgden verslaggevers de onlusten steeds vaker vanuit de luie stoel thuis. De volgende dag belden ze de politievoorlichters in de drie grote steden, die stevast meldden dat het dit jaar ‘relatief rustig’ was met ‘hooguit enkele charges’ en de ‘gebruikelijke vernielingen van telefooncellen, bloembakken en verkeersborden’.”*

Brendel concludeert in 1998 dat het abnormale en ontoelaatbare stilaan lijkt te normaliseren:

*“Terugblikkend over de laatste 20 jaar is het ‘normale beeld’ steeds abnormaler geworden. Grootschalige brandstichtingen, waarbij hele winkelcentra in de as werden gelegd, dodelijke vechtpartijen over het afsteken van vuurwerk, plunderingen, brandbommen naar politiebureaus, Nederland keek niet meer op van deze ‘uitschieters’ van een ‘kalmte jaarwisseling’.”*

Op 2 januari 1993 had het NRC Handelsblad zich al even kritisch getoond van-

<sup>1</sup> ‘De mythe van het rustige nieuwjaar, Keerpunt, 12 januari 1998

wege vermeende sluipende acceptatie door de politie van ernstige criminaliteit en overlast:

*“Vele inbraken in Amsterdam, rellen en vijftig aanhoudingen in Den Haag, brand in het hoofdbureau van de politie te Utrecht, enige door vuurwerkon- gelukken afgebrande restaurants en scholen her en der in het land, en min- der gewonden door vuurwerk dan voorgaande jaren, dat was de oogst van oudejaarsnacht. De politiekorpsen spraken van een rustige jaarwisseling”.*

In 2006 stond er een ingezonden brief in Trouw:

*‘Ik word er onrustig van als de politie een jaarwisseling ‘rustig’ noemt terwijl er 5 [sic] doden vallen, meer dan 250 arrestaties worden verricht en er veel materiële schade is. Waar een minister armoede relatief gaat noemen gaat nu de politie het geweld relativeren. Een weinig rustgevend begin van 2006.’*

In de eerste dagen van 2007 tekent zich in eerste instantie een patroon af dat sterk doet denken aan de observaties van Brendel. Enkele politiekorpsen spreken over een “rustige jaarwisseling”, maar al snel oogsten ze daarmee politieke en maatschappelijke kritiek als in de dagen daarna bekend raakt wat er zoal is gebeurd. In tweede instantie wijkt het ‘jaarwisselingdebat’ dit keer juist af van Brendels analyse. Politie en autoriteiten nemen afstand van de stelling dat de jaarwisseling 2006-2007 “rustig” of acceptabel zou zijn verlopen. De korpschef van Gelderland-Zuid, Henk van Zwam, draait er bepaald niet omheen. Hij neemt in klare taal stelling tegen het geweld bij jaarwisselingen en haalt enkele dagen vrijwel alle media<sup>2</sup>. De hoogste baas van het korps deinst er daarmee niet voor terug om afstand te nemen van de toon en de kop van het eerste persbericht dat zijn korps opstelt. Het persbericht maakt overigens wel al melding van allerhande geweld en incidenten. Toch toont de gang van zaken aan dat de politie zelf ook enkele dagen nodig heeft om zich een goed beeld te vormen van wat er is gebeurd en hoe dit valt te beoordelen.. Van Zwam oogst bijval met zijn uitspraken. Een politiewoordvoerder van de politieregio Zuid-Holland-Zuid is uitgesproken: “Noem het en ze hebben het gesloopt”.<sup>3</sup> Ook burgemeester Knip van Almelo is het in essentie eens met Henk van Zwam. Op de vraag wat acceptabel is en wat niet zegt hij:

<sup>2</sup> In bijlage 1 wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van het door van Zwam ingezette debat

<sup>3</sup> www.trouw.nl 1 januari 2007, ‘Uitzonderlijk veel vernield’ in Zuid-Holland.

*“Een geintje moet best kunnen en wat knallen hoort erbij. Maar zware beschadigingen, gewonde mensen en dieren; dat kan gewoon niet en dat mag je absoluut niet relatief rustig noemen”<sup>4</sup>*

De jaarwisselingen roepen dus vragen op. Het gaat op de ene plek beter dan in de jaren daarvoor en op de andere plek slechter. Op de ene plek verloopt het rustig, maar op de andere niet. Er vinden ordeverstoringen plaats, maar er gebeuren ook ongelukken. Er ontstaan ongeregelheden en er wordt geweld gebruikt tegen hulpdiensten. De jaarwisseling valt niet eenduidig te karakteriseren. Het is een periode met verhoogd risico, maar met verschillende gezichten en met gebeurtenissen die uiteindelijk plaatsvinden in de lokale context.

Er zijn meer regelmatig terugkerende evenementen waar maar moeilijk greep op valt te krijgen en er nu eens hier in Nederland en dan weer daar wat gebeurt, nu dit, en dan weer dat. Het gaat daarbij onder meer om Koninginnedag, de zogenaamde “Oranje-thuis”<sup>5</sup> situatie tijdens voetbalkampioenschappen en Luilak. Onderzoek naar dergelijke returning events maakt deel uit van het onderzoekprogramma van het Lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing. Met betrekking tot de Oranje-thuisituatie deed Bervoets (2007)<sup>5</sup> in het kader van het onderzoekprogramma onderzoek naar de Oranje-thuisituatie bij voetbalkampioenschappen. Hij constateert dat op de meeste plaatsen in Nederland tijdens een EK of WK sprake is van ludieke Oranjegekte die carnivalesk aandoet waarbij incidenten kunnen ontstaan als gevolg van uit de hand gelopen feestvreugde of teleurstelling vanwege een uitschakeling, maar dat er ook een gelegenheidsstructuur is voor doelbewuste ordeverstoorders die confrontaties zoeken met de politie. Hij concludeert dat het periodieke karakter van de Oranje-thuisituatie en het feit dat er sprake is van een vermenging met andere sociale problematiek (jeugdproblematiek, clubhooligans) vraagt om een permanente plaats van dit soort situaties op de agenda van politie en (lokaal) bevoegd gezag. Bervoets pleit voor meer onderzoek naar wat werkt (en onder welke omstandigheden) in de bejegening en gevaarbeheersing bij returning events. Het past in deze lijn van onderzoek om een studie uit te voeren naar de jaarwisseling. Dat is te meer van belang omdat bij de voorbereiding op dit onderzoek

<sup>4</sup> NRC Handelsblad 4 januari 2007, *Relatief rustig – vergeleken met de ergste jaren*

<sup>5</sup> E. Bervoets (2007) De ‘oranjethuisituatie’ bij voetbalkampioenschappen: non-issue of onderschat? Een potentieel gevaarlijk gebeurtenis onderzocht. Politieacademie, Apeldoorn

bleek dat we wel veel journalistieke artikelen over onveiligheid bij jaarwisselingen vonden, maar geen enkel academisch onderzoek. Kortom, de jaarwisseling wordt nagenoeg genegeerd door criminologen en politieonderzoekers. Daarnaast is het van groot praktisch belang om meer inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt bij de aanpak van de problematiek rond de jaarwisseling. Uit gesprekken met politiemensen op alle niveaus bleek ons dat er behoefte bestaat aan onderzoek dat helpt bij de aanpak van de jaarwisseling.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek betreft een empirische verkenning of inventarisatie en is dus geen theorie gestuurd onderzoek. Het doel van het onderzoek is enerzijds vergroting van inzicht in de veiligheidssituatie en het veiligheidsbeleid rond jaarwisselingen in Nederland en het in kaart brengen van goede werkwijzen die een veilig en ordelijk verloop van jaarwisselingen kunnen bevorderen. Het gaat daarbij niet om een onderzoek naar de daderpopulatie, maar naar de dynamiek in het verloop, naar beleid en de resultaten van beleid.

Daartoe tracht het onderzoek antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat voor incidenten vinden er plaats tijdens en rond de jaarwisseling: wat voor soort gedrag wordt er vertoond, door wie, op welke plaatsen, op welke momenten, waar is dat gedrag op gericht en wat zijn de gevolgen?
- In hoeverre zijn de gebeurtenissen rond de jaarwisseling te vergelijken met gebeurtenissen tijdens andere evenementen en de “normale”, dagelijkse gang van zaken?
- In hoeverre was de jaarwisseling 2006 - 2007 afwijkend ten opzichte van vorige jaarwisselingen?
- Welke factoren zijn van invloed op het al dan niet optreden van incidenten?
- Wat voor inzet pleegt de politie rond de jaarwisseling?
- Welke publieke en private partijen zijn betrokken rond de jaarwisseling?
- Welke maatregelen worden genomen voor een “veilig en ordelijk verloop” van (de periode rond) de jaarwisseling?
- Wat zijn de effecten van de genomen maatregelen?
- Welke ervaringen zijn opgedaan met de genomen maatregelen?
- Welke lessen trekken betrokkenen zelf?

## 1.3 Materiaal en methoden

Onze onderzoeksstrategie was erop gericht een landelijk beeld te verkrijgen (zowel kwantitatief als kwalitatief) van het verloop van de jaarwisseling en de aanpak die rond de jaarwisseling gehanteerd wordt. Daarnaast hebben we ervoor gekozen om rond een aantal casus meer gedetailleerd materiaal te verzamelen om meer zicht te krijgen op ervaringen met verschillende aanpakken.

We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- documentanalyse (draaiboeken, evaluaties etc.)
- media-analyse
- analyse van politiecijfers van jaarwisselingsgerelateerde incidenten
- individuele interviews politiemensen, brandweerlieden en bestuurders
- groepsinterviews (verdiepingsbijeenkomsten) met politiemensen

We hebben daartoe het volgende materiaal verzameld (Tabel 1 geeft een overzicht van het type verzamelde materiaal per regiokorps)

- Mediaberichten over jaarwisselingen vanaf 2003.
- Documentatie en cijfermateriaal uit politiekorpsen. We hebben alle korpsen gevraagd het volgende aan te leveren
  - evaluaties, draaiboeken en rapporten over jaarwisselingen in de periode 2004-2007
  - persberichten m.b.t. de jaarwisseling 2006-2007
  - incidentgegevens m.b.t. de jaarwisseling 2006-2007 (en voor sommige korpsen ook van eerdere jaren) uit de bedrijfsprocessensystemen
- We hebben in totaal zes verdiepingsbijeenkomsten belegd. We hebben hiertoe alle korpsen een uitnodigingsbrief gestuurd. De bijeenkomsten zijn bijgewoond door in totaal zesendertig politiemensen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de deelnemers.
- Daarnaast hebben wij een bewonersbijeenkomst bezocht in Voorschoten die door de gemeente en politie werd georganiseerd naar aanleiding van de incidenten bij de jaarwisseling 2006-2007.



- We hebben oproepen gedaan in Blauw en in het Tijdschrift voor de Politie om ervaringen met de aanpak van jaarwisselingen met ons te delen. Deze oproepen hebben drie reacties opgeleverd.
- Voor het casuonderzoek hebben we een mediasearch verricht, documenten verzameld en interviews afgenomen. De bronnenlijst is opgenomen in bijlage 3. We hebben in totaal met eenentwintig mensen gesproken. De verdeling is als volgt: politie (11), bestuur (7), brandweer (3). De lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 4. We hebben de casus naar bestuur en politie van de betreffende gemeenten toegezonden ter controle op feitelijke onjuistheden. De casus zijn mede op basis van een media-analyse geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:
  - Geografische spreiding
  - Spreiding over grote stad en kleine gemeenten
  - Spreiding m.b.t. type incidenten
  - Plaatsen waar gedurende meerdere jaarwisselingen iets aan de hand is geweest
  - Niet alleen casus met veel problemen, maar ook voorbeelden waar sprake is geweest van een ontwikkeling naar minder incidenten

Tabel 1: Type materiaal dat is verzameld, per regiokorps

Regio	Persberichten ontvangen	Persberichten Via internet/intranet	Aanwezig bij verdiepingsbijeenkoms	Cijfers m.b.t. incidenten	Interview(s)	Regionaal / lokaal Draaiboek	Evaluatie(s)
Groningen	-	X	-	X	X	X	X
Friesland	-	X	-	X	X	X	-
Drenthe	X	-	-	X	-	X	X
IJsselland	X	-	X	-	-	-	-
Twente	X	-	X	X	-	X	X
Noord- en Oost- Gelderland	-	-	X	X	-	X	X
Gelderland-Midden	X	-	X	X	-	X	X
Gelderland-Zuid	-	X	X	X	X	X	X
Utrecht	-	X	X	X	X	X	X
Noord-Holland-Noord	-	X	X	X	-	-	-
Zaanstreek-Waterland	X	-	-	X	-	-	-
Kennemerland	-	-	X	-	-	X	X
Amsterdam-Amstelland	X	-	X	-	X	X	X
Gooi- en Vechtstreek	-	X	-	X	-	-	-
Haaglanden	-	X	X	X	X	X	X
Hollands Midden	-	X	-	X	X	X	X
Rotterdam-Rijnmond	X <sup>2</sup>	-	X	-	X	X	X
Zuid-Holland-Zuid	-	X	X	X	-	X	X
Zeeland	-	X	-	X	-	X	X
Midden- en West-Brabant	-	-	X	-	-	-	-
Brabant-Noord	-	X	X	X	-	-	-
Brabant Zuid-Oost	X	-	X	X	-	X	-
Limburg-Noord	-	-	-	X	-	-	-
Limburg-Zuid	-	X	-	X	-	-	-
Flevoland	X	-	-	-	-	-	-

Dit onderzoek kent enkele beperkingen. We hebben de verdiepingsbijeenkoms beperkt tot politiemensen, al hebben we bij het casuonderzoek ook interviews afgenomen bij gemeente en brandweer. Omdat we het noodzakelijk vonden om tijdig te rapporteren, in aanloop naar de komende jaarwisseling hebben we er vanaf gezien om criminologisch onderzoek te verrichten naar de daders of arrestanten bij de jaarwisseling.

## 1.4 Leeswijzer

Het vervolg van het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

Deel II: Het landelijke beeld (hoofdstuk 2 en 3)

Hoofdstuk 2 is een fenomenologische analyse: wat is de aard, omvang en intensiteit van de ordeverstoringen bij de jaarwisseling. We beschrijven en analyseren wat er door het land heen is gebeurd.

Hoofdstuk 3 is een inventarisatie van maatregelen ter bevordering van een veilig en ordelijk verloop van de jaarwisseling. We beschrijven de belangrijkste contouren van de aanpak, zoals we die door het land heen hebben aangetroffen

Deel III: Casuïstiek (hoofdstuk 4 -7)

We verdiepen het zicht op wat er op lokaal niveau in de hoofdstukken 4 tot en met 7. We beschrijven en analyseren gedetailleerd de aanpak, en de effecten daarvan, in zeven gemeenten: Schiedam, Zaltbommel, Leiden, Voorschoten, Veen, Eemdijk en Den Haag. Voor iedere casus schetsen we eerst het dominante perspectief en daarna beschrijven we de belangrijke gebeurtenissen. We sluiten steeds af met de lessen die de betrokkenen aan de jaarwisselingen verbinden.

Deel IV: Ervaringen, conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8 en 9)

In hoofdstuk 8 presenteren we belangrijke patronen en regelmatigheden bij de aanpak van de jaarwisseling. Daarbij besteden we aandacht aan werkwijzen die succesvol of kansrijk lijken, alsook aan werkwijzen waarvoor dat juist niet geldt.

In hoofdstuk 9 presenteren we de conclusies en aanbevelingen.

Met uitzondering van de casuïstiek en informatie gebaseerd op openbare bronnen zijn door het hele onderzoeksrapport heen alle voorbeelden geanonimiseerd.

## Deel 2: Landelijke patronen

# Hoofdstuk 2

## Jaarwisseling 2006-2007: "redelijk rustig, op enkele ernstige voorvallen na"

### 2.1 Inleiding

Op enkele ernstige voorvallen na is de jaarwisseling 2006- 2007 op de meeste plaatsen in Nederland redelijk rustig verlopen, was de berichtgeving in de media op 2 januari 2007. Als representatief voorbeeld mag de volgende berichtgeving op nu.nl gelden

*In Hendrik-Ido-Ambacht kwam kort na middernacht een 36-jarige man uit Barendrecht om het leven toen 'vuurwerk' in zijn gezicht ontplofte. De politie vermoedt dat om een mortiergranaat ging. Getuigen van het ongeval kregen slachtofferhulp aangeboden.*

*De brandweer in Den Haag heeft in de nieuwjaarsnacht te maken gekregen met enkele tientallen autobranden. De politie sprak maandag van een "relatief rustige en beheersbare" jaarwisseling.*

*Op sommige plekken, onder meer in Scheveningen, was het onrustig. De mobiele eenheid voerde in de wijk Ypenburg charges uit om de rust te herstellen. Dat gebeurde ook in Monster. Drie agenten raakten lichtgewond.*

#### Professioneel vuurwerk

*In Tilburg heeft de politie een 34-jarige man aangehouden die midden in een woonwijk zwaar professioneel vuurwerk afstak. De politie trof de man na een tip tegen middernacht aan op de hoek van de Weverstraat en de Textielstraat. Hij stond naast zijn vrachtwagen waarin hij 250 kilo illegaal vuurwerk had waaronder mortiervuurwerk. Om hem heen stonden heel wat belangstellenden, aldus de politie.*

*Volgens een politiewoordvoerder blijft de man voorlopig in verzekerde bewaring. Onder meer wordt onderzocht hoe hij aan het gevaarlijke vuurwerk is gekomen.*

## **Bom**

*In Limburg raakte een 38-jarige Kosovaar zeer ernstig gewond nadat 21 kilo vuurwerk in zijn gezicht ontplofte. De man probeerde de lont van de vuurwerkbom met een sigaret aan te steken. Volgens de politie maakte het slachtoffer gebruik van verboden vuurwerk uit China, bestaande uit een pakket van 36 mortierpijpen. Na enkele operaties in het academisch ziekenhuis in Maastricht verkeert de man niet meer in levensgevaar, meldde de politie maandagochtend.*

*Ook raakte een 24-jarige man uit Nuth in het Zuid-Limburgse Vaesrade zeer ernstig gewond toen een vuurpijl in zijn gezicht explodeerde. De man liep daarbij meerdere breuken en brandwonden op, maar verkeert niet meer in levensgevaar, aldus de politie.*

*Door branden vielen doden in Maassluis en in het Brabantse Schijf. Of er een verband was met de jaarwisseling is niet bekend.*

## **Geweld**

*Hoewel de meeste politiekorpsen het relatief rustig hadden, viel wel op dat er veel geweld tegen medewerkers van de hulpdiensten was. Zo zette de politie in Hendrik-Ido-Ambacht honden in om dronken jongeren in bedwang te houden. Eerder had een onbekende op dezelfde plek de voorruit van een brandweerauto vernield.*

*In Dordrecht bekogelden jongeren brandweerlieden. Om te voorkomen dat het uit de hand zou lopen en omdat ze inschatten dat het vuur snel vanzelf uit zou gaan, trokken de spuitgasten zich terug. Ook op een andere plek in de stad werd de brandweer gehinderd bij het blussen van een brand. De brandweerlieden konden hun werk pas voortzetten nadat de politie had ingegrepen.*

## **Stenen**

*In Puttershoek veegden de ME en agenten met politiehonden het Oranjeplein leeg nadat jongeren met stenen en zwaar vuurwerk naar agenten hadden gegooid. In Voorschoten gooiden omstanders ook met stenen en zwaar vuurwerk naar de politie en de brandweer, die een illegaal vreugdevuur probeerde te blussen. In Leiden werden politie en brandweer ook bekogeld.*

*Ook werden er lawinepijlen richting de hulpverleners afgevuurd. "Dat laatste gebeurde vooral door jongeren rond de 14 jaar oud", aldus de politie. Op een andere plek in de stad werden de ruiten van voertuigen van de politie en brandweer ingegooid.*

## **Voorgevel**

*In Rijnwoude bliezen onbekenden de voorgevel van het politiebureau op. Volgens een woordvoerder van het politiekorps Hollands Midden kon in enkele gevallen ambulancepersoneel alleen in actie komen onder begeleiding van de politie, omdat omstanders de paramedici het werk beletten.*

*Grote branden waren er onder meer in het Groningse Zoutkamp, waar zondagavond op een terrein van de gemeente duizenden kliko's in brand vlogen, en in het centrum van Leeuwarden, waar verschillende panden werden getroffen. De Friese gemeente denkt dat de schade in de miljoenen euro's loopt.*

## **Bom**

*Een vuurwerkbom veroorzaakte maandagochtend vroeg grote schade aan de ingang van de parkeergarage van Q-Park aan het Vrijthof in Maastricht. Dat meldde de politie.*

*Een groot deel van een granieten trap werd door de explosie weggeblazen. Het incident deed zich rond half vier voor. Van de daders ontbreekt elk spoor.*

## **Amsterdam**

*De jaarwisseling is in Amsterdam rustig en goed verlopen. Zowel de brandweer als de politie kijkt tevreden terug naar de nacht van zondag op maandag. Voor de brandweer was het een gebruikelijke drukke jaarwisseling. Zij moest voor middernacht honderd keer uitrukken en ook in de eerste uren van het nieuwe jaar regende het meldingen bij de brandweer. De bluslui moesten met name voor kleine branden in ondergrondse vuilniscontainers en straatbrandjes uitrukken.*

*Bij twee brandjes raakten vier mensen gewond. In een hotel aan de Prins Hendrikkade brak rond 23.00 uur een kleine brand uit in de keuken. Drie personen liepen ademhalingsmoeilijkheden op. In een woning aan de*

*Hoornsestraat in Amsterdam-Noord liep een vrouw brandwonden aan haar handen op.*

### **Dam**

*Het feest op de Dam werd massaal bezocht. Volgens een woordvoester van de politie waren er 30.000 man op de been om het nieuwe jaar te vieren. 25 mensen meldden zich bij de gereedstaande ambulance. Een persoon moest met zijn verwondingen naar het ziekenhuis, de anderen konden na behandeling ter plekke doorfeesten. Er deden zich een paar schermutselingen voor, maar die werden door de beveiliging van organisator IdtV opgelost. De politie sprak van "een goede harmonie".*

*Ook elders in de stad bleef het rustig. De vreugdevuren in onder andere Floradorp waar traditioneel kerstbomen en ander brandbaar materiaal de hens in gaan zijn goed verlopen*

De berichtgeving en de discussie die daarop volgde (zie Hoofdstuk 1) roept verschillende vragen op met betrekking tot het fenomeen jaarwisseling:

- Wat voor incidenten vinden er plaats tijdens en rond de jaarwisseling in Nederland: wat voor soort gedrag wordt er vertoond, door wie, op welke plaatsen, op welke momenten, waar is dat gedrag op gericht en wat zijn de gevolgen?
- In hoeverre zijn de gebeurtenissen rond de jaarwisseling te vergelijken met gebeurtenissen tijdens andere evenementen en de "normale", dagelijkse gang van zaken?
- In hoeverre was de jaarwisseling 2006/ 2007 afwijkend ten opzichte van vorige jaarwisselingen?
- Welke factoren zijn van invloed op het al dan niet optreden van incidenten?

Voor de beantwoording van deze vragen zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Politiepersberichten over de jaarwisseling 2006/ 2007.
- Mediagegevens over de jaarwisselingen vanaf 2003/ 2004.
- Politiecijfers over jaarwisselingen vanaf 2003/ 2004.
- Verdiepingsbijeenkomsten.

## 2.2 Wat voor incidenten vinden er plaats tijdens en rond de jaarwisseling?

Het in de inleiding geciteerde nieuwsbericht geeft in feite een korte samenvatting van het soort incidenten waar sprake van is:

- Ongevallen met vuurwerk, soms met dodelijke afloop.
- Branden, enerzijds als (onbedoeld) gevolg van vuurwerk, anderzijds aangestoken, soms met dodelijke afloop.
- Grote vreugdevuren, autobranden, e.d..
- Hinderen van hulpdiensten en gebruik van geweld tegen hulpdiensten, resulterend in schade aan voertuigen en verwondingen bij medewerkers van hulpdiensten.
- Vernielingen (soms met gebruik van geïmproviseerde explosieven) met soms aanzienlijke schade tot gevolg.
- Schermutselingen tussen feestvierders.

Tijdens de verdiepingsbijeenkomsten is een grote variatie aan incidenten benoemd die binnen bovengenoemde categorieën vallen. Het onderstaande is een bloemlezing. Er werd gesproken over het gooien van stenen naar de brandweer, een ambulance die wordt leeggeroofd, artsen die bedreigd worden en een dreigende sfeer tussen opbouwwerkers en jongeren. Er waren bewoners die de politie uit hun wijk verdrijven of een traditioneel kat-en-muis spel spelen met de politie. Er worden brandbommen en vuurwerk naar de politie gegooid.

Er waren veel verhalen over grote vuren, waarbij het bijvoorbeeld gebruikelijk was om een caravan volgeladen met troep het vuur in te rijden, en het zelfs zo ver ging dat de caravan werd volgeladen met butaangas of waarbij mensen naar het vuur kwamen met winkelwagens vol hout, vuurwerk, carbid en bier. Tijdens het vuur kom je de wijk in noch uit. Op andere plaatsen gaat het om een zo groot mogelijke kerstboomverbranding, waarbij ook gestolen auto's de brandstapel op gaan. Of worden auto's in de brand gestoken, of worden koelkasten, banken, pallets, enz. in grote aantallen aangesleept om in de brand te worden gestoken.

In sommige plaatsen is de jaarwisseling vooral een uitgaansavond met georganiseerde feesten. Dit trekt vooral de 'oudere' jongeren vanaf 18 jaar. De jeugd komt hier echter niet binnen. Vaak worden de doelgroepen gescheiden door de feesten (Hiphop, Trance etc). Er zijn wel ongeregelde heden waarneembaar

tijdens het verlaten van de feesten. In A. dreigt een groot feest in de publieke ruimte aan zijn eigen succes ten onder dreigt te gaan doordat er teveel mensen aanwezig zijn en er slachtoffers vallen door glas en vuurwerk. Het kan zeer druk worden en dat is gevaarlijk, ook bij een spontaan feest elders in de stad.

Er wordt ook veel vernield: vooral publiek eigendom (bijvoorbeeld prullenbakken, verkeersborden) of gewoon "alles waar glas in zit", zaken die opvallen (door de kleur van de auto bijvoorbeeld). Het is een sport om dingen op te blazen. Dit gebeurt willekeurig en is meer gelegenheidsstructuur dan uitzoeken van objecten om op te blazen. Men zoekt vaak een aanleiding en het is groeps-gedrag. In stedelijke gebieden trekken jongeren van wijk naar wijk en plegen vernielingen. Daarbij kan ook gebruik gemaakt worden van croftiebommen, of molotovcocktails die bijvoorbeeld in cabriolets gegooid worden.

## 2.3 Hoe erg is het?

*"Er gebeurt met Oud en Nieuw zoveel. Het is niet meer te behappen. Veel laat je gebeuren".*

De Stichting Consument en Veiligheid heeft een analyse gemaakt van de vuurwerkongevallen rond de jaarwisseling 2006/2007. Op basis van gegevens uit het Letsel Informatie Systeem van Consument en Veiligheid schatten Ormel & Nijman (2007) dat er in de periode 24 december 2006 t/m 3 januari 2007 over heel Nederland 960 slachtoffers van ongevallen met vuurwerk zijn behandeld op de Spoedeisende Hulpafdeling van een ziekenhuis ongevallen als gevolg van carbidschieten zijn niet in de cijfers meegenomen). Dat is weliswaar een aanzienlijke verhoging ten opzichte van het jaar daarvoor (toen waren het er 660), maar niet uitzonderlijk in het licht van het geschatte gemiddelde over de afgelopen tien jaar (dat ligt op 920 slachtoffers). Er zijn drie doden gevallen naar aanleiding van ongevallen met vuurwerk rond de jaarwisseling 2006/ 2007 en ook dat is niet uitzonderlijk.

Ormel & Nijman geven nog een aantal interessante cijfers met betrekking tot de vuurwerkongevallen:

- Ongeveer twee-derde van de slachtoffers valt op 1 januari, ongeveer een-derde op 31 december.

- 79% van de slachtoffers is van het mannelijk geslacht, twee-derde is tussen 10 en 30 jaar oud.
- Van 40% van de slachtoffers is bekend dat ze het vuurwerk dat het ongeval veroorzaakte zelf hebben aangestoken, van 52% is bekend dat het door een ander is aangestoken.
- 58% van de ongevallen zijn veroorzaakt door legaal vuurwerk, 20% door illegaal vuurwerk en 4% door zelfgemaakt vuurwerk. In 18% van de gevallen is de herkomst van het vuurwerk onbekend.
- In 27% van de gevallen is het ongeval veroorzaakt door vuurpijlen, in 13% door rotjes.

Volgens een schatting van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) bedroeg de brandschade rond de jaarwisseling 2006/ 2007 ongeveer acht miljoen euro.<sup>6</sup> Uit statistieken van het CVS blijkt dat de brandschaden in december en januari aanzienlijk hoger zijn dan in de overige maanden van het jaar: de twee wintermaanden nemen samen een kwart van alle brandschaden die op de opstalverzekering voor woonhuizen worden geclaimd, voor hun rekening, terwijl de andere tien maanden 'slechts' een aandeel hebben van zes tot acht procent. Binnen december en januari zijn 31 december en 1 januari de topdagen, met ongeveer een kwart van alle schade. Gedetailleerde cijfers zijn niet beschikbaar en het geschatte schadebedrag omvat niet alle schade die het gevolg is van vernielingen aan publieke en private eigendommen.

Uit onderzoek van AEF (2005) blijkt dat meer dan de helft van het geweld tegen brandweerpersoneel plaatsvindt tijdens de jaarwisseling.

De politie krijgt rond de jaarwisseling veel meer meldingen te verwerken dan normaal. Zo geldt voor de provincie Drenthe dat, vergeleken met een gemiddelde dag en nacht in een weekend (waarin ongeveer 300 meldingen bij de politie binnenkomen) er met oud en nieuw sprake is van een verdubbeling. Bij de jaarwisseling 2006/7 kwamen er maar liefst 769 meldingen binnen.<sup>7</sup>

Daarbij moet nadrukkelijk rekening gehouden worden met registratie-effecten: rond de jaarwisseling gebeurt er zoveel, dat lang niet alles bij de politie gemeld wordt en van de meldingen die bij de politie terechtkomen, wordt lang niet

6 Verzekerd!, 11 januari 2007; <http://www.verzekeraars.org/smartsite.dws?id=43&mainpage=6>

7 [http://www.politie.nl/drenthe/uwwijk/emmenzuid/wijknieuws/terugblik\\_op\\_oud\\_en\\_nieuw.asp](http://www.politie.nl/drenthe/uwwijk/emmenzuid/wijknieuws/terugblik_op_oud_en_nieuw.asp)

alles vastgelegd, zo blijkt uit de verdiepingsbijeenkomsten:

*“Jongeren hadden hele avond met alarmpistolen geschoten (overal lagen hulzen) maar er was niet één melding geweest. Het lijkt of de grens van melden veel hoger ligt”*

*“Er wordt sowieso weinig gemeld; alleen anoniem of anders helemaal niet”*

*“Zeker in de volksbuurten is het ‘not done’ om te melden, zeker niet met de jaarwisseling”*

We hebben voor 4 regio's (twee stedelijke en twee landelijke) de beschikking over totaalcijfers over het hele jaar 2006. Uit die gegevens blijkt dat – in elk geval in die 4 regio's - het totaal aantal openbare orde gerelateerde meldingen (vernietiging, belediging, brandstichting, openlijke geweldpleging, bedreiging, overlast, drugs/ drank en burengericht) op de 4 dagen rond de jaarwisseling 2006/ 2007 duidelijk verhoogd is en op sommige dagen het viervoudige is van een gemiddelde dag (tabel 1). De aantallen meldingen op 31 december in de twee stedelijke regio's lijken onwaarschijnlijk laag. Mogelijk duidt dit op registratie c.q. meldingseffecten. Zo bericht de regionale brandweer Amsterdam (de regio met relatief de minste meldingen brandstichting, zie tabel 3) dat zij een drukke jaarwisseling achter de rug had: “Na 0.00 uur rukte de brandweer ruim honderd keer uit. Ook op 31 december moest de brandweer ruim honderd keer in actie komen. Vooral tussen 0.00 uur en 04.00 uur werd de alarmcentrale van de brandweer overladen met meldingen. Veelal betroffen het kleine branden in ondergrondse vuilcontainers en straatbranden. Ook enkele auto's gingen in vlammen op.”<sup>8</sup>

8 [www.brandweer.nl/cms/show/id=551307/contentid=71856](http://www.brandweer.nl/cms/show/id=551307/contentid=71856)

Tabel 1. Totaal aantal openbare orde gerelateerde meldingen vernietiging, belediging, brandstichting, openlijke geweldpleging, bedreiging, overlast, drugs/ drank en burengericht. Gemiddelde per dag over 2006, aantal per dag rond jaarwisseling 2006-2007 en verhogingsfactor.

Regio	Gem/dag 2006	30-12-2006	31-12-2006	1-1-2007	2-1-2007
N.- en O.- Gelderland	113	242	356	464	158
		*2,1	*3,2	*4,1	*1,4
Zaanstreek-Waterland	44	97	149	105	81
		*2,2	*3,4	*2,4	*1,8
Amsterdam-Amstelland	112	145	102	175	136
		*1,2	*0,9	*1,5	*1,1
Rotterdam-Rijnmond	244	480	335	561	406
		*2,0	*1,4	*2,3	*1,7

Nadere analyse van de gegevens van de vier regio's als weergegeven in Tabel 2 laat zien dat er vooral sprake is van verhoging van het aantal meldingen met betrekking tot brandstichting (8,7 maal zoveel meldingen op 31 december), overlast, in het bijzonder vuurwerkoverlast (tot 4,5 keer zoveel meldingen), vernietiging (tot 3,9 zoveel meldingen) en openlijk geweld (tot 2 keer zoveel meldingen). Exact dezelfde trend is ook duidelijk zichtbaar in andere jaren (we hebben voor de vier regio's ook de beschikking over de gegevens van de jaarwisseling 2004/5 en 2005/6). We hebben ook gekeken naar het aantal meldingen met betrekking tot burengericht, drugs/ drank, belediging en bedreiging. Die bleken niet specifiek verhoogd te zijn rond de jaarwisseling.

Tabel 2 Aantal meldingen vernieling, overlast, brandstichting en openlijke geweldpleging (aantal meldingen per 10.000 inwoners) in vier regio's rondom de jaarwisseling 2006/ 2007.

VERHOOGINGSFACTOR	30-12-2006	31-12-2006	1-1-2007	2-1-2007
Vernieling	1,3	1,8	3,9	2,8
Overlast	4,5	3,0	2,1	1,0
Brandstichting	2,1	8,7	8,0	2,3
Openbare geweldpleging	1,1	0,7	2,0	1,0

In absolute zin zijn er landelijk gezien rond de jaarwisseling de meeste meldingen m.b.t. vernieling (totaal 6951 meldingen in de 20 regio's waarvan we cijfers hebben) en overlast (6368, vooral vuurwerkoverlast), gevolgd door brandstichting (3019) en openlijk geweld (1123).

Zoals uit de tabellen blijkt concentreert de verhoging zich rond de jaarwisseling zelf, voor 12 uur op 31 december en na 12 uur op 1 januari, maar is er vooral op 30 december ook sprake van een verhoogd aantal meldingen. Vóór de jaarwisseling is er vooral sprake van overlast, direct rond de jaarwisseling vinden brandstichtingen plaats en na middernacht nemen openbare geweldpleging en vernieling sterk toe. Deze trend is ook duidelijk zichtbaar in eerdere jaren. Citaten uit de verdiepingsbijeekkomsten bevestigen het beeld.

*“Vroeg in de avond zijn mensen nog aanspreekbaar. Naarmate de avond vordert wordt communiceren moeilijker. Mensen zijn niet of nauwelijks meer voor rede vatbaar.”*

*“Om 19 uur is nog met ze te praten, 's avonds niet meer (niet per sé door alcohol).”*

*“Wij hebben na middernacht meeste gedoe, incidenten gaan erg lang door, meestal lopen meldingen door tot 's ochtends 9 uur. In Tiel waren we in 2005/2006 pas om 11 uur klaar met de dienst.”*

*“Zodra de ouders weer naar binnen gaan barst het echt los (rond 01:30/02:00). Er is wel een verschuiving naar de vooravond zichtbaar.”*

De jaarwisseling begint in feite al ruim vóór 31 december:

*“Er wordt veel vernield vanaf de kerstperiode (kliko's, verkeersborden e.d.). Het grote materiaal wordt bewaard voor de avond zelf.”*

*“Half december begint het al met containerbrandjes, vanaf Sinterklaas.”*

Op de verdiepingsbijeekkomsten worden spontaan parallellen getrokken met andere evenementen:

*“Het beeld tijdens de jaarwisseling is ook te zien met Koninginnenacht, de Oranjefeesten en Kermissen.”*

*“Er zijn twee dorpsfeesten in het dorp: kermis en de jaarwisseling.”*

*“De jaarwisseling is niet te vergelijken met overige evenementen: bij Koninginnenacht/dag is het meer verspreid en bij Sail is er sprake van compartimentering, een groot gebied en een ander soort mensen.”*

*“Het heeft niet zo heel veel met oud en nieuw te maken. Veelal vergelijkbaar met koninginnedag, dauwtrappen (luilak), dorpsfeesten enz. Maar dit is niet altijd en overal zo.”*

*“Er is juist in de oudejaarsnacht minder te doen dan andere nachten. De jaarwisseling lijkt meer op carnaval, iedereen blijft in zijn eigen omgeving.”*

*“Tijdens Koninginnedag/nacht worden er juist weer veel meer mensen ingeschakeld dan tijdens jaarwisseling, omdat het dan veel drukker is.”*

*“Carnaval, Koninginnedag en Kermis geven meer problemen dan jaarwisseling.”*

*“We hebben tijdens de voorjaars-/zomerkermissen de grootste inzet.”*

In sommige regio's/ steden worden ook parallellen getrokken met uitgaansavonden. Vooral in de zuidelijke regio's en in de Achterhoek was er tijdens de jaarwisseling eerder sprake van normale uitgaansproblematiek.



*“Overmatig alcoholgebruik, vernielingen, eigenlijk zoals op normale uitgaansavond.”*

*“In de Achterhoek gebeurt niet echt veel de afgelopen jaren. Er zijn (relatief) weinig probleemwijken.”*

*“Er worden diverse feesten georganiseerd. Mensen gaan ‘uit hun dak’ in feesttenten. Het is bijna een gewone uitgaansavond. Publiek is niet anders naar de politie toe als normaal.”*

## 2.4 Wie zijn erbij betrokken?

De gegevens van Ormel en Nijman (2007) geven aan dat de slachtoffers van vuurwerkongevallen voor 76% van het mannelijk geslacht zijn en in twee-derde van de gevallen tussen de 10 en de 30. We beschikken niet over gegevens over aangehouden personen.

Uit de verdiepingsbijeenkomsten komt naar voren dat vooral jongeren actief betrokken zijn bij incidenten, maar dat ook ouderen een rol spelen

*“Van oudsher woonde in Noord de laagste sociale klasse, veel havenarbeiders.”*

*“De traditie wordt overgedragen van vader op zoon, moeder op dochter.”*

*“Er is weinig invloed van de ouders op de jongeren en veel geld onder de jongeren. De opleiding van de gemiddelde dader is gevoelsmatig laag.”*

*“In de stad gaat het om groeperingen van kleine criminelen die hun werkgebied verruimen en sensatiezoekers. In landelijke gebieden gaat het om jeugd, die veel indrinkt en waarbij het geweld naarmate de avond vordert tegen de politie wordt gericht. Het gaat niet om georganiseerde jeugdgroepen, maar om individuen die bijéén komen, gelegenheidscoalities die op zoek zijn naar een trigger.”*

*“De jongeren bestaan uit een andere samenstelling dan normaal. De leiders van de groepen hebben antecedenten, de rest niet: de ‘nette’ jongeren worden meegezogen. In veel kleine dorpen in de regio faciliteren de ouderen*

*de jongeren passief. Echter zodra de politie tegen de jongeren optreedt, worden de ouderen actief in de opstand.”*

*“Als de politie gaat ‘jagen’ op de jongeren, dan doen de ouderen vaak de deuren open om de jongeren binnen te laten en te verstoppen voor de politie.”*

*“Het zijn vooral jongeren, ouders kijken toe maar zijn ook medeschuldig. Veel van vader op zoon, vader deed vroeger ook mee dus motiveert zijn zoon. Bewuste en soms ook actieve ondersteuning, ze moedigen ook vaak aan en ruien op.”*

*“Het hele dorp doet mee.”*

*“Jongeren vanaf 10 jaar zorgen voor de meeste problemen: ze komen nog geen kroegen in en blijven rondzwerfen op straat.”*

Wat opvalt, is dat door het hele land heen de jaarwisseling vooral iets is van “oude Nederlanders” en dat “nieuwe Nederlanders” veel minder een rol spelen.

*“Oud en Nieuw blijft een feestje van de autochtone bewoners, er zijn weinig allochtonen. Wel gaan deze hun eigen feestje zoeken, gaan vervelen en dit geeft dan weer problemen.”*

*“Er zijn weinig allochtonen die opvallen met Oud & Nieuw.”*

In sommige regio's wordt weliswaar ook betrokkenheid van “nieuwe Nederlanders” gesignaleerd, maar dat wordt anders ervaren

*“Er is ook allochtone bevolking, die groepsgewijs de stad in trekt, m.n. Marokkanen. Zij komen weliswaar elk weekend, maar op oudejaarsavond valt het extra op omdat zij de enigen zijn. Ook binnen allochtone groepen dit groepsgedrag. Ook in E veel gedoe gehad met Marokkanen. Misschien gaan allochtonen mee in tradities Nederlanders. Het kan ook het gevolg zijn van bestaande problematiek die zich het hele jaar door voordoet.”*

*“Vroeger kwamen allochtonen naar N toe in auto's en bekogelden zij de in-*

woners met vuurwerk. Bij de jaarwisseling 2006- 2007 mocht er geen verkeer meer in. Toen kwamen er enkele allochtonen te voet naar N en vervolgens gingen de autochtonen ruzie met hun zoeken.”

“Bij het grote publieksfeest zorgden Marokkaanse jongeren voor problemen.”

“De allochtone jeugd doet hier in de stedelijke gebieden mee met herrie/ rotzooischoppen.”

“Een en ander speelt meer in de volksbuurten en minder met allochtone jongeren.”

“In de Molukse gemeenschap zie je ook het een en ander gebeuren, maar het is er de rest van het jaar rustig.”

## 2.5 Waar vinden incidenten plaats?

De jaarwisseling is een fenomeen dat door heel Nederland aanleiding lijkt te geven tot incidenten. Toch zijn er grote verschillen tussen regio's. Tabel 3 geeft een overzicht van het type meldingen dat verhoogd is rond de jaarwisseling: vernieling, brandstichting, overlast en openlijk geweld.

Tabel 3 Aantal meldingen jaarwisseling 2006/7 (30 december – 2 januari) per 10.000 inwoners (we hebben gegevens voor 20 van 26 regio's). In iedere kolom zijn de hoogste en de laagste waarde vetgedrukt.

Korps	vernieling	brandstichting	overlast	geweld
1	3,8	<b>7,3</b>	4,2	<b>0,4</b>
3	5,7	4,8	4,0	0,9
5	4,0	2,1	3,8	0,6
6	5,0	2,1	5,6	0,8
7	5,1	2,2	6,2	0,7
8	6,6	4,4	5,9	0,8
9	6,1	2,4	4,5	0,8
10	4,3	2,2	7,6	1,0
11	4,4	2,8	4,8	0,6
13	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	0,7	1,1
14	6,5	6,0	6,0	0,8
15	8,3	1,1	<b>0,1</b>	0,9
16	<b>8,6</b>	4,1	<b>8,1</b>	1,1
17	5,4	0,8	4,9	<b>1,9</b>
18	6,5	4,0	6,0	1,2
19	5,0	4,1	7,8	0,6
21	5,2	1,2	4,0	0,7
22	4,2	0,8	5,6	0,8
23	3,5	1,3	6,8	0,9
24	2,8	1,0	5,5	0,7

Het valt op dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen regio's: voor vernieling variëren de aantallen tussen 2,6 – 8,6 per 10.000 inwoners; voor brandstichting tussen 0,3 – 7,3; voor overlast 0,1 – 8,1 en voor openlijk geweld 0,4 – 1,9. De getallen m.b.t. brandstichting en overlast zijn onwaarschijnlijk laag voor de grote steden (korps 13, 15 en 17). We vermoeden dat vooral in de grote steden veel van dergelijke meldingen niet geregistreerd worden (zie hierboven). Daarnaast valt op dat de zuidelijke regio's verreweg het laagste aantal meldingen m.b.t. brandstichting hebben. Enkele regio's scoren consistent bovengemiddeld over de hele linie, enkele andere consistent benedengemiddeld.

Op de verdiepingsbijeenkomsten werden de incidentgebieden nader gespecifi-

ceerd als bekende probleemwijken in steden (of randgemeenten van steden als bewoners van probleemwijken daarheen verhuizen) en kleine, hechte gemeenschappen in meer landelijke gebieden.

*“In de regio is er verschil tussen stedelijke kernen en ‘voor buitenstaanders niet toegankelijke dorpen’, de wat meer gesloten gemeenschappen.”*

*“De jeugdgroepen zorgen voor overlast in zowel hun eigen buurt als buurten in de omgeving, ze trekken rond. In landelijke gebieden gebeuren de ongeregelde dingen altijd op vaste plaatsen: jongeren trekken daar minder rond dan in een stad.”*

*“Er zijn veel problemen in gebieden waar normaal geen problemen zijn.”*

*“In het merendeel van de wijken is het rustig. De grootste problemen zijn nu in twee zogenaamde VINEX-wijken. Verhuizing van bewoners uit probleemwijken naar randgemeenten, waarbij notoire geweldplegers de stad verlieten, heeft geleid tot een verschuiving. Daarnaast zijn er schuurfeesten, gefaciliteerd door tuinders en tot op het laatst is onbekend waar.”*

*“Er zijn een paar traditionele ‘probleemwijken’, met straatfeesten, oude vetes en overmatig alcoholgebruik.”*

*“F is van oorsprong een buurt met traditioneel veel problemen. Er heerst anarchie.”*

*“Wijken waar veel jeugd woont zijn vaker middelpunt van problematiek. Dit zijn vaak hechte gemeenschappen waar mensen elkaar relatief goed kennen. Er is wel degelijke sociale controle in dergelijke wijken, maar men reageert nauwelijks bij de jaarwisselingen. De overheersende mentaliteit is ‘Dat doet mijn kind niet’. Daarnaast heerst er een “who’s to blame for disaster” mentaliteit. Zolang het in de ogen van bewoners goed gaat is er niks aan de hand. Als het echt mis gaat wordt er een zondebok gezocht en worden de pijlen vaak gericht op de politie en later naar het openbaar bestuur. Specifieke plaatsen waar het eerder ‘mis’ is gegaan hebben grote aantrekkingskracht vanuit de omgeving, ook van dorp naar dorp.”*

*“Vuurwerk wordt voornamelijk in wijken gebruikt en levert weinig pro-*

*blemen op. Rond ca. 02.30 uur is het weer over, daarna trekt men vanuit de wijken de stad in. In H. is vooral sprake van overmatig alcoholgebruik, vernielingen, eigenlijk zoals op normale uitgaansavond. Ook in H. is het tot middernacht rustig, vieringen vinden vooral in huiselijke kring plaats.”*

*“Juist in kleine gemeenschappen zijn er veel rellen met jaarwisseling. Je verwacht het niet maar juist daar gebeurt het. Vaak op onverwachte plaatsen in kerkdorpen of slapende dorpen. Mensen gaan op pad voor ongeregelde dingen. Gedurende de rest van het jaar zie je ze niet of nauwelijks.”*

*“Jaarwisseling op zaterdagavond is perfect voor die kleine plaatsen: dan moeten ze zondag naar de kerk en is het veel rustiger.”*

*“In kleine dorpen is het onverwacht en heftig: ze springen erg uit de band. U is een gesloten gemeenschap: iedereen kent elkaar en je komt er niet zomaar tussen.”*

*“Hoewel er golfbewegingen zijn m.b.t. de jaarwisseling, zijn over het algemeen de locaties waarbij het uit de hand loopt wel steeds hetzelfde. In P loopt het elk jaar uit de hand: er is weinig cohesie, echter er is wel (negatieve) sociale controle.”*

Wat opvalt, is dat incidenten rond de jaarwisseling zo frequent optreden in kleinere dorpen. Uit de mediagegevens en verdiepingsbijeenkomsten ontstond de indruk dat op het platteland incidenten zich vooral ontwikkelen in dorpen in de zogenaamde “bible belt”. We hebben getracht na te gaan of dat inderdaad het geval is, waarbij we als indicatie voor het al dan niet deel uitmaken van de bible belt het percentage stemmen gebruikt hebben dat in een gemeente is uitgebracht op CU en SGP bij de provinciale statenverkiezingen van 2007<sup>9</sup>. We zijn vervolgens voor heel Nederland nagegaan (op grond van mediaberichten) in welke gemeenten jaarwisselingsincidenten (van welke aard dan ook) plaatsvinden én we hebben voor een regio de door de politie geregistreerde meldingen uitgesplitst per gemeente. De resultaten staan in tabel 4 en tabel 5.

In tabel 4 wordt onderscheid gemaakt tussen ‘grote steden’ (dat wil zeggen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) en het ‘platteland’ (alle gemeen-

<sup>9</sup> Bron: <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/>

ten met minder dan 100.000 inwoners). Voor beide categorieën is onderscheid gemaakt tussen gemeenten waar meer dan 5% van de uitgebrachte stemmen op CU of SGP zijn uitgebracht en gemeenten waar minder stemmen op CU of SGP zijn uitgebracht. De tabel is gebaseerd op mediaberichten over de drie laatste jaarwisselingen. Iedere gemeente is echter maar één maal geteld, ook als er in elk van de drie jaarwisselingen een incident plaats had gevonden. De verschillen tussen de verschillende categorieën zijn statistisch significant (Chikwadraat test,  $p < .001$ ). Vanwege het grotere aantal inwoners is de kans op incidenten in grote steden uiteraard groter en het is dan ook niet verwonderlijk dat in de media vaker berichten voorkomen over incidenten in de grote steden. Voor het platteland ligt dat anders en wat opvalt is dat voor gemeenten waar meer dan 5% van de stemmen op CU of SGP zijn uitgebracht, ruim vier keer zo vaak incidenten plaatsvinden.

**Tabel 4:** Media-analyse incidenten (ongeacht type incident) jaarwisseling 2006/2007 per type gemeente

Gemeenten	N	Met incidenten	%
Grote steden >5% CU/SGP	10	5	50%
Grote steden <5% CU/SGP	15	8	53%
Platteland >5% CU/SGP	191	82	43%
Platteland <5% CU/SGP	227	23	10%

Tabel 5 is gebaseerd op politiegegevens van een regio. Deze regio levert politiezorg in 22 gemeenten. In 13 daarvan stemde meer dan 5% (6 daarvan meer dan 25%) van degenen die hun stem hebben uitgebracht op CU of SGP. Voor de analyse is een rangcorrelatie uitgevoerd tussen het aantal door de politie geregistreerde incidenten (brandstichting, overlast, vernieling, openlijke geweldpleging) en het percentage CU/SGP stemmers. We hadden gegevens van vier jaarwisselingen.

**Tabel 5.** Spearman's rangcorrelatiecoëfficiënten tussen frequentie van incidenten en percentage CU/SGP stemmers voor vier jaarwisselingen in een regio. N = 22 gemeenten. \* = significant,  $p .05$ , \*\* =  $p .01$

	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7
Vernieling	0,50 *	0,50 *	0,48 *	0,38 *
Overlast	0,54 **	0,50 *	0,50 *	0,53 **
Brandstichting	0,50 *	0,50 *	0,54 **	0,33
Geweld	0,50 *	0,50 *	0,43 *	0,33

Alle correlaties zijn positief, de meeste significant en de correlatiecoëfficiënten schommelen rond de 0,5. Het verband is duidelijk en sterk.

## 2.6 Wordt het erger?

Tabel 6 is weer gebaseerd op politiegegevens en vergelijkt de laatste 3 jaarwisselingen met elkaar. Per incidenttype zijn de aantallen meldingen voor de 4 regio's waar we de gedetailleerde gegevens van hebben vergeleken. De meldingen voor de vier regio's zijn per jaarwisseling bij elkaar opgeteld, en het aantal voor de jaarwisseling 2004/5 is op 100 gesteld. Tabel 6 geeft de geïndexeerde getallen voor de jaarwisselingen 2005/6 en 2006/7. De vergelijking levert geen eenduidig beeld op: er is sprake van een afname van overlastmeldingen en een toename van meldingen brandstichting, openlijk geweld en vooral vernieling. Deze toenames wijken echter niet af van de jaarlijkse trend: over de jaren heen is er in deze vier regio's gemiddeld genomen sprake van een vergelijkbare toename in de aantallen geregistreerde gevallen van vernieling, overlast en brandstichting. Het is daarnaast goed te bedenken dat de verschillen van jaartot-jaar (aanzienlijk) kleiner zijn dan de verschillen tussen "jaarwisselingsdagen" en het normale gemiddelde (vergelijk tabel 2).

**Tabel 6: Jaarwisselingen vergeleken.**

Aantallen door de politie geregistreerde incidenten op 30 en 31 december, 1 en 2 januari per incidenttype. (jaarwisseling 2004/5 is gesteld op 100).

IncidentType	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Vernieling	100	118	137
Overlast	100	85	89
Brandstichting	100	99	109
Geweld	100	108	114

Uit de cijfers die ons ter beschikking staan kan niet opgemaakt worden of de incidenten ernstiger worden: achter een melding van openlijke geweldpleging kan bijvoorbeeld een grootschalige knokpartij schuilgaan of een enkele klap.

Uit de verdiepingsbijeenkomsten komt ook geen eenduidig beeld naar voren m.b.t. de ernst van incidenten rond de jaarwisseling:

*“Ja, het wordt veel erger en ook het geweld tegen collega’s.”*

*“Het wordt heel anders, maar niet erger.”*

*“De concentratie van problemen is nu op feesten waar jongeren verblijven. Wel vernielingen daar maar de plaats blijft geconcentreerd en dat werkt veel makkelijker.”*

*“In kerkdorpen hebben we veel problemen gehad, maar in de afgelopen jaren is het veel minder geworden.”*

*“Ook feesten verlopen steeds rustiger.”*

*“Er is een nieuw fenomeen in N: eigenrichting. Er was een incident waarbij een dronken vrouw uit woede schoot op jongeren.”*

*“Sowieso werd er meer vernield dan vorig jaar in A: komt waarschijnlijk door het zwaarder vuurwerk  
Vuurwerk is minder geworden.”*

*“Experimenteren is minder geworden.”*

*“Er zijn wel lawinepijlen gebruikt.”*

*“Er is wel zwaar vuurwerk gebruikt, is makkelijk via internet te maken.”*

*“Het geweld tegen de politie is m.b.t. (poging tot) zware mishandeling gelijk gebleven. Wel is het aantal bedreigingen toegenomen.”*

*“Het zwaarder wordend vuurwerk heeft ook een rol gespeeld.”*

*“De rellen met de politie begint in sommige gebieden nu ook deel uit te maken van de traditie.”*

*“Met betrekking tot agressie tegen collega’s vallen grenzen steeds meer weg, de drempel is lager geworden. Met oud en nieuw worden politiemensen bekogeld met vuurwerk. Nu veelal ook zwaarder vuurwerk. Het maakt niet uit of je er al bent als politie of net aankomt. De confrontatie zoeken met de politie is deel van het feestje in het stadsgebied.”*

*“Vergeleken met 20 jaar geleden is het stukken rustiger.”*

## 2.7 Waarom vinden de incidenten plaats?

Op de verdiepingsbijeenkomsten worden een aantal factoren genoemd die van invloed zijn op het al dan niet optreden van incidenten.

*“Volgens sommigen is de jaarwisseling ook een periode om rekeningen te vereffenen.”*

*“Een deel van het probleem ligt bij een stuk verrekening (bijvoorbeeld een buurtvete, familieruzie), in combinatie met drank en de sfeer.”*

*“Met oud en nieuw is er nogal eens sprake van een verrekening tussen groepen en/of personen. Er vinden dan vernielingen plaats bijvoorbeeld, er worden ramen ingegooid.”*

*“Oude vetes die sluimeren worden nu uitgevochten, rekeningen worden vereffend. Het is vaak ook cumulatief gedrag: ééntje gaat, de rest gaat mee, en een optelsom van irritaties/spanningen van een heel jaar tussen personen. Er is bijvoorbeeld het hele jaar met eieren gegooid op één huis, met jaarwisseling werd dit een jerrycan benzine. Er zijn ook uitingen van discriminatie, vooral door Nederlandse jongeren.”*

*“Er zijn opstandjes door dingen die al heel lang sudderen en dan door overmatig drankgebruik eruit komen.”*

*“Er is een verschil tussen stedelijk en landelijk gebied: in steden is men bewust op zoek naar de confrontatie en in de landelijke gebieden wilt men simpelweg feesten.”*

*“Het weer is een belangrijke factor.”*

*“De dag van de week waarop de jaarwisseling plaatsvindt maakt niet uit.”*

*“Drankgebruik speelt een rol, maar is misschien niet anders dan op andere momenten.”*

*“Oud en nieuw is een soort vrijbrief om ‘los te gaan’. Het zondagse rustverhaal speelt steeds minder een rol. Alcohol en drugs spelen wel een rol, maar zijn niet de oorzaak van de problemen. De remmingen zijn echter wel weg. Er wordt naar oud en nieuw uitgekeken om dan te kunnen klieren tegen de politie en brandweer.”*

*“In wijken waar niet veel is georganiseerd gebeurt wel e.e.a. in tegenstelling tot locaties waar wel een en ander wordt georganiseerd.”*

*“In wijken/steden is een andere problematiek dan in dorpen. Denk dat religie een rol speelt in de dorpen. In protestante bolwerken is het meer gemeengoed dat alle remmen los gaan met oud en nieuw.”*

*“Op het platteland speelt gebruik van alcohol en drugs ook steeds meer een rol.”*

*“Rol van de media roept mogelijk spanning op in bepaalde groepen. Soms is er in meer of mindere mate sprake van opruiende berichtgeving.”*

*“Vreugdevuren waren verboden. De politie was hele avond aan het jagen, het was één groot kat en muis spel. Hierdoor was er veel agressie naar de politie.”*

*“Het evenwicht tussen openbare orde en veiligheid en de traditie is zoek. Mensen zoeken constant de grenzen van het toelaatbare op. Het beleid en de handhaving daarvan worden getest.”*

*“Er heerst een ‘alles mag cultuur op straat’.”*

*“Het lijkt alsof normen en waarden andere grenzen hebben.”*

*“In sommige gemeenten mocht gestookt worden onder stringente voorwaarden. Dit was niet altijd even succesvol.”*

*“De politie wordt getest. In die zin dat wordt gekeken waar de grenzen liggen: in hoeverre wordt het beleid gehandhaafd?”*

*“Sommige groepen zijn specifiek op zoek naar de confrontatie. Dit is het doel van de groep. Daarbij wordt net zo lang doorgedaan tot de politie/hulpdiensten ter plaatse komen.”*

*“In H zijn voornamelijk straatfeesten en gaat het om oude vetes en overmatig alcoholgebruik. Bepaalde families geven elk jaar een groot feest met veel alcohol. Politie wordt als spelbreker gezien.”*

*“Ook in E is overmatig drankgebruik meestal oorzaak van agressie.”*

*“Geweld van de jeugd komt door alcohol en het feit dat zij worden meegeleurd in de groep.”*

*“Veel mensen worden meegetrokken door de groep onder invloed van de gebeurtenissen. Ze voelen zich in een dergelijke groep ook vaak veilig door de anonimiteit.”*

## 2.8 Discussie

De verzamelde gegevens maken het mogelijk antwoord te geven op de in de inleiding gestelde vragen.

1. *Wat voor incidenten vinden er plaats tijdens en rond de jaarwisseling in Nederland: wat voor soort gedrag wordt er vertoond, door wie, op welke plaatsen, op welke momenten, waar is dat gedrag op gericht en wat zijn de gevolgen?*

De dagen rond de jaarwisseling in Nederland worden gekenmerkt door een sterke toename (ten opzichte van andere dagen) van gevallen van brandstichting, overlast (vooral vuurwerkoverlast), vernieling en openlijke geweldpleging. Er is al sprake van een toename van meldingen vanaf tenminste enkele dagen voor de jaarwisseling, maar verreweg de meeste incidenten vinden plaats tijdens de jaarwisseling zelf. Voorafgaand aan de jaarwisseling is er vooral sprake van overlast, rond de jaarwisseling zelf gaat het vooral om brandstichting en direct na de jaarwisseling nemen geweld en vernieling sterk toe. Als direct of indirect gevolg van de incidenten valt jaarlijks een aantal doden, zijn er jaarlijks gemiddeld 900 tot 1000 gewonden die ziekenhuisbehandeling nodig hebben als gevolg van vuurwerk en een onbekend aantal gewonden als gevolg van geweld, ontstaat een schade als gevolg van brand en vernielingen aan publieke en particuliere eigendommen die miljoenen euro's bedraagt en worden er honderden arrestaties verricht. Het gedrag wordt voornamelijk vertoond door "oude Nederlanders": autochtone jonge mannen, die in groepsverband optreden en in veel gevallen actief of passief gesteund worden door hun ouders of de gemeenschap waar ze deel van uitmaken. Rond de jaarwisseling wordt relatief vaak geweld gebruikt tegen hulpverleningsdiensten als politie, brandweer en ambulancepersoneel. De vernielingen zijn voor een groot deel gericht op publieke eigendommen (straatmeubilair), maar ook particulieren worden het slachtoffer van vernielingen. De typische jaarwisselingsproblematiek is ongelijk verdeeld over Nederland en concentreert zich vooral in bepaalde volkswijken in stedelijke gebieden en op het platteland in dorpen van de zogenaamde bible belt.

Het geregistreerde aantal meldingen is een onderschatting van het aantal daadwerkelijk plaatsvindende incidenten. Dat geldt in het algemeen voor politieregistraties, maar rond de jaarwisseling zijn er een aantal factoren extra:

- lang niet alles wordt gemeld, enerzijds omdat het als bij de jaarwisseling horend gedrag gezien wordt, anderzijds omdat velen geen melding durven te doen
- lang niet alles wat gemeld wordt, wordt ook door de politie geregistreerd: er is gewoon teveel en met name lage prioriteit meldingen worden niet altijd vastgelegd

2. *In hoeverre zijn de gebeurtenissen rond de jaarwisseling te vergelijken met gebeurtenissen tijdens andere evenementen en de "normale", dagelijkse gang van zaken?*

De gebeurtenissen rond de jaarwisseling wijken duidelijk af van de "normale", dagelijkse gang van zaken. Afhankelijk van de plaats zijn er in meer of mindere mate wel overeenkomsten met gebruikelijke uitgaansproblematiek en met andere evenementen, zoals koninginnedag/ nacht, carnaval, dorpsfeesten, kermissen of luilak.

3. *In hoeverre was de jaarwisseling 2006/ 2007 afwijkend ten opzichte van vorige jaarwisselingen?*

De jaarwisseling 2006/7 was niet opvallend anders ten opzichte van eerdere jaarwisselingen. Er was vergeleken met de twee voorgaande jaarwisselingen een afname van overlastmeldingen en een toename van meldingen van openlijk geweld, brandstichting en vernieling. Deze toenames zijn relatief beperkt, afgezet tegen het verschil tussen een gemiddelde dag en dagen rond de jaarwisseling.

Het antwoord op de vraag hoe "rustig" de jaarwisseling 2006/ 2007 was hangt af van het gehanteerde referentiekader en van bestaande verwachtingen. Toen tijdens de voorbereiding van Euro 2000 door het Nationaal Politieproject aan bestuurders en politiechefs het volgende gevolgsценario werd gepresenteerd: 5 doden, 1000 gewonden en meer dan 100 miljoen zaakschade; is dit acceptabel als resultaat van het EK in Nederland waren heftig verontwaardigde reacties het gevolg, waarop de wedervraag werd gesteld: "waarom vinden we dit elk jaar tijdens de jaarwisseling wel acceptabel en noemen we het rustig verlopen?"<sup>10</sup>

---

10 Bron: Nationaal politieproject Euro 2000

De vraag moet dan ook zijn: “rustig” in vergelijking met wat? In vergelijking met een normale dag door de week of in het weekend? Dan verloopt op veel plaatsen de jaarwisseling niet rustig, zoals het antwoord op vraag 2 aangeeft. In vergelijking met andere straten, wijken, plaatsen of gemeenten? Zoals blijkt uit het onderzoek zijn er in dat opzicht grote verschillen. In vergelijking met eerdere jaarwisselingen? Dan kan op een specifieke plaats een jaarwisseling met de nodige incidenten toch nog relatief rustig geweest zijn. Zo is de jaarwisseling 2006-2007 in Den Haag rustiger verlopen dan in veel voorgaande jaren, zo blijkt uit deze studie (zie Hoofdstuk 7). Toch zijn er bij een jaarwisseling in bepaalde Haagse wijken nog altijd beduidend meer ordeverstoringen dan in andere (stedelijke) wijken en zullen veel politici en burgers de Haagse jaarwisseling om die reden dan ook niet het predikaat rustig geven. De problematiek rond de jaarwisseling kan wellicht het best beschreven worden als structureel incidentalisme: het gaat niet om losse incidenten, maar om een opeenstapeling van zich herhalende (en in een ongunstig geval deels self fulfilling) incidenten die alles bij elkaar de openbare orde en rechtsorde zwaar belasten en resulteren in politiek-maatschappelijke zorgen of ophef, waarbij het voorbeeld van Euro 2000 aangeeft dat het ene evenement het andere niet is qua imago, impact en afbreukrisico.

#### 4. Welke factoren zijn van invloed op het al dan niet optreden van incidenten?

De volgende factoren lijken in elk geval van invloed te zijn op het al dan niet ontstaan van incidenten:

- Het gebruik van alcohol (en drugs): naarmate er meer alcohol en drugs gebruikt worden, neemt de aanspreekbaarheid af en baldadigheid toe.
- Het bestaan van een traditie rond de jaarwisseling: als er sprake is van een traditie waarbij rond de jaarwisseling andere normen gelden, neemt de kans op incidenten toe.
- De relatie tussen bewoners en overheid (niet alleen de politie): waar de relatie tussen bewoners en overheid slecht is, neemt de kans op escalaties toe.
- Groepsdynamische effecten: jongeren treden in groepsverband op en binnen hechte gemeenschappen steunt men elkaar.
- Een streng christelijke geloofsbeleving: in streng christelijke gemeenschappen is het aantal incidenten aanzienlijk hoger.

Minder duidelijk is hoe groot de rol van weersomstandigheden en mediaberichtgeving is.

Uit de verdiepingsbijeenkomsten komt ook naar voren dat het door de overheid gevoerde beleid rond de jaarwisseling en de wijze waarop dat al dan niet gehandhaafd wordt een belangrijke factor te zijn. Meer daarover in de volgende hoofdstukken.

## 2.9 Conclusie: een traditie van vuur, lawaai en alcohol

Alles overziend lijkt er rond de jaarwisseling sprake te zijn van een aantal verwante, maar niet identieke verschijnselen.

1. Op de eerste plaats is door heel Nederland heen een **traditie** waarbij der jaarwisseling gepaard gaat met **vuur, lawaai en gebruik van alcohol**. Deze traditie heeft inherent een aantal onveilige aspecten in zich, met name waar het gaat om gebruik van vuurwerk door particulieren. Het gebruik van al dan niet illegaal vuurwerk en het stoken van vuren kan ongelukken tot gevolg hebben. Het feestelijk karakter van het evenement leidt op diverse plaatsen tot problematiek die te vergelijken is met normale uitgaansproblematiek: er is sprake van een grote spreiding van een groot aantal voornamelijk kleinschaliger incidenten. De traditie van vuur, lawaai en alcohol heeft oude wortels en kan getraceerd worden tot de heidense Germanen,<sup>11</sup> maar hedendaagse uitingsvormen zijn van recenter aard.

---

11 De oude Germaanse oud-en-nieuwviering werd in de winter gevierd, duurde 12 dagen en nachten en heette ‘joelfeest’. Het joelfeest begon op 25 december, als de dagen gingen lengen, en duurde tot 6 januari, het huidige Driekoningen. Rond de 8e dag, ofwel 1 januari, was het hoogtepunt met grote vuren, dierenoffers en veel eten en drinken. De nieuwjaarsvuren zijn terug te vinden in de traditionele kerstboomverbrandingen die in sommige plaatsen nog steeds worden georganiseerd. De oude vuren werden destijds gedoofd, en nieuwe vuren werden ontstoken om het oude jaar te vernietigen en de komst van het licht en het nieuwe te onderstrepen. Ook moesten de geesten van de overledenen en de demonen worden verjaagd, die juist rond deze tijd konden opspelen. Dit verjagen gebeurde met veel lawaai, wat we nog terugvinden in het gebruik om rond de jaarwisseling vuurwerk en klokgelui te gebruiken. (Wikipedia)



2. Daarnaast biedt de jaarwisseling een **gelegenheidsstructuur** bij uitstek voor het beslechten van oude vetes tussen burgers onderling of van burgers in de richting van het gezag en voor doelgerichte overlastgevende of criminele activiteiten. Dit soort gedrag treedt vooral op in stedelijke gebieden, waar groepen jongeren (vooral “oude”, maar ook wel “nieuwe” Nederlanders) zich schuldig maken aan het plegen van vernielingen e.d. Er zijn zogenaamde ‘hotspots’ aan te wijzen, waar de risico’s op (vrijwel altijd kleinschalige) incidenten groter zijn.
3. Tenslotte staat de jaarwisseling voor sommige groepen “oude” Nederlanders in het teken van een veel verdergaande, doorgeschoten traditie waarin de jaarwisseling een moment is dat **“alles moet kunnen”**. Zelfs binnen de lokale politiek wil men regelmatig de grenzen wel lager leggen, vanuit de optiek *“eens per jaar moet toch kunnen”*. Het gaat daarbij om steeds dezelfde lokaties in bepaalde volkswijken in stedelijke gebieden en op het platteland in dorpen met een streng christelijk gereformeerde bevolking (binnen de zogenaamde “bible belt”). Overheidsingrijpen wordt daarbij als niet legitiem ervaren en leidt tot gewelddadige reacties en soms tot groot-schalige openbare orde incidenten. In sommige gevallen is het zoeken van confrontaties met de politie doel op zich geworden en spelen jongeren een kat-en-muis spel met de politie. De homogeniteit en sociale cohesie in deze gemeenschappen is groot, buitenstaanders komen er niet tussen.

## Hoofdstuk 3

### De aanpak van de jaarwisseling: een landelijk beeld

*“Ook tijdens de komende jaarwisseling blijft de inzet van de politie gericht op een veilig en ordelijk verloop van de oudejaarsnacht”*

#### 3.1 Inleiding

Het verloop en de aanpak van de jaarwisseling lopen door het hele land heen sterk uiteen. We hebben in het vorige hoofdstuk een landelijk beeld beschreven van het verloop. In dit hoofdstuk doen we hetzelfde met de aanpak. We beschrijven de belangrijkste contouren van de aanpak, zoals we die door het land heen hebben aangetroffen. We schetsen ter inleiding en ter illustratie de gang van zaken bij jaarwisselingen in twee gemeenten.

*De jaarwisseling in D verloopt al jaren rustig. Bij de afgelopen jaarwisseling doet zich toch, onverwacht, een incident voor. In de loop van oudejaarsavond krijgt de brandweer het bericht dat er dit jaar een extra groot vuur zou worden aangestoken. Er blijkt inderdaad een grote partij brandbaar materiaal klaar te liggen, dat kennelijk bestemd is voor een vreugdevuur. Brandweer en politie gaan kijken. Er wordt zwaar vuurwerk naar hun auto’s gegooid. Later worden ook stoeptegels losgehaald en stukgegooid op het wegdek. Enkele omstanders pakken de stukken steen op en gooien deze naar de politievoertuigen. In overleg besluiten brandweer en politie niet op te treden. De aanwezige en opgeroepen politiemensen zijn niet beschermd tegen stenengooiende personen. Het risico van optreden wordt te groot geacht, zowel het risico op zwaar letsel bij politieagenten als het risico op verplaatsing en verergering van de problemen. Ingrijpen zou alleen mogelijk zijn met ME, maar het zou ongeveer 1 uur duren voordat die ter plaatse kon zijn. Tevens belast dat de rest van het district, waar de openbare orde ook (soms ernstig) wordt verstoord. Later die nacht belt de bewoner van een huis dat grenst aan de plaats waar het vreugdevuur plaatsvindt met de politie: uit angst voor zijn gevel. Hij meldt dat 25 tot 30 jongeren, in de leeftijd van 18 tot 25 jaar, met capuchons of mutsen op hun hoofd hout hebben verzameld. Ze gieten hier benzine overheen en steken een vuur aan. Als de bewoner zijn tuinslang pakt en het vuur wil doven, bedreigt een jongen hem. De jongen snijdt zijn tuinslang door. De bewoner belt meerdere malen in paniek met politie en brandweer, maar die komen niet. Er wordt een stuk trottoirtegel door de voorruit van zijn huis gegooid. De schade is groot. Na verloop van tijd arriveert een politie-eenheid bij de bewoners. De situatie op de straat is inmiddels rustig en de politie belt de brandweer, met het verzoek*

*om de overblijfselen van het vuur te blussen. De bewoner dient later, op aanraden van de burgemeester, een klacht in tegen het achterwege blijven van politietoetredingen.*

*In Voorschoten (zie ook Hoofdstuk 5) ging het anders. De jaarwisselingen verlopen ook daar over het algemeen rustig, behoudens enkele illegale vreugdevuren en vernielingen van straatmeubilair her en der. Gedurende de jaarwisseling 2006-2007 hebben zich echter verschillende voorvallen voorgedaan die voor de politie aanleiding waren om op te treden rond een groot vreugdevuur. Dit vuur leverde gevaar op voor nabijgelegen huizen. In een straat braken gevechten uit tussen de politie en inwoners. De politie hanteert de wapenstok en zet politiehonden in. Bewoners bestoken de politie met vuurwerk en glaswerk. In totaal worden er zes mensen door politiehonden gebeten. Er raken twaalf politiemedewerkers gewond. Pas als de ME na verloop van tijd ter plaatse komt, kan de brandweer het vuur blussen. De confrontatie resulteert in tweeëndertig aanhoudingen, deels buiten heterdaad, op verdenking van het plegen van geweld, vernielingen en bedreiging met geweld. De bewoners en de politie verschillen van mening over de vraag wat er precies is gebeurd en hoe dit valt te beoordelen. Met name het politiegeweld staat ter discussie. In de weken na de jaarwisseling worden er zes klachten ingediend tegen het politietoetreden.*

Deze twee verhalen zijn tamelijk willekeurige voorbeelden van een groot aantal vergelijkbare incidenten die hebben plaatsgevonden tijdens de afgelopen jaarwisseling. Ze roepen de vraag op hoe er wordt omgegaan met de problemen bij de jaarwisseling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende vragen:

- Wat voor inzet pleegt de politie rond de jaarwisseling?
- Welke publieke en private partijen zijn betrokken rond de jaarwisseling?
- Welke maatregelen worden genomen voor een “veilig en ordelijk verloop” van (de periode rond) de jaarwisseling?

Voor de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van draaiboeken, verdiepingsbijekomsten en de beschrijvingen die we van een aantal incidenten hebben gemaakt.

## 3.2 De politie-inzet rond de jaarwisseling

We hebben geen landelijk representatief kwantitatief overzicht over de politie-inzet rond de jaarwisseling. Wel hebben we de beschikking gekregen over 41 draaiboeken uit 14 verschillende regio's over de jaarwisseling 2006-2007. We weten niet of daadwerkelijk in alle regio's draaiboeken ten behoeve van de jaarwisseling worden opgesteld. We beschikken over districtelijke draaiboeken, 8 regionale draaiboeken (2 algemene draaiboeken en 6 draaiboeken vanuit het regionale bureau conflict- en crisisbeheersing of de staf grootschalig en bijzonder politietoetredingen) en 2 draaiboeken over specifieke onderwerpen (recherche en jeugd). We hebben geen draaiboeken op het niveau van teams, basiseenheden of units ontvangen.

De draaiboeken verschillen sterk van elkaar. De omvang loopt uiteen van twee tot enkele tientallen pagina's. Het overgrote deel van de draaiboeken is niet opgezet conform het enkele jaren geleden binnen de politie ontwikkelde en geïmplementeerde “knoppenmodel”<sup>12</sup> of zelfs het traditionele zogeheten 5-paragrafen standaardmodel, ook zijn we het universele stappenmodel voor de strategische aanpak van evenementen (Adang, 2005) niet tegengekomen. Het valt op dat niet zelden elementaire zaken ontbreken, zoals: doelstellingen, beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, een netwerkanalyse, risicoanalyses en scenario's. Een inzetplan is vrijwel steeds aanwezig en maakt duidelijk dat de inzet rond de jaarwisseling in alle regio's beduidend hoger is dan op een “normale” week- of weekenddag.

Het soort politie-eenheden dat op straat wordt ingezet bevat altijd extra noodhulpeenheten, vaak ook hondengeleiders. Beredenen worden juist niet ingezet, vanwege het effect van vuur en lawaai op paarden. Daarnaast worden ME en AE ingezet, al dan niet stand-by of in eerste instantie in vredestenuie in de vorm van flying squads of als zogenoemde ‘noodhulpers’. In sommige regio's moet, als er behoefte bestaat aan ME, deze samengesteld worden uit degenen die dienst doen in de noodhulp. Verkenner worden ook veelvuldig ingezet en camerateams minder vaak. Rechercheurs en voorzieningen voor arrestantenafhandelingen worden ingezet waar ingeschat wordt dat grotere aantallen

---

<sup>12</sup> Het “knoppenmodel” is de populaire benaming van de organisatiestructuur die op elk moment kan worden uitgerold voor het adequaat besturen van politietiemaatregelen op het terrein van crisisbeheersing.

arrestanten gemaakt kunnen worden. In sommige gevallen is er ondersteuning van de Dienst Luchtvaart van de KLPD.

De rol van de regionale bureaus conflict- en crisisbeheersing is wisselend. In diverse regio's vervullen ze geen rol, maar in andere hebben ze een coördinerende rol, nemen ze het initiatief of stellen ze een regionaal draaiboek op. Ook de rol van de regionale staf grootschalig en bijzonder politieoptreden loopt sterk uiteen: van geen enkele rol, via een duidelijke rol vanaf de voorbereiding tot slapend rond jaarwisseling (dat wil zeggen dat de staf alleen opgeroepen wordt bij een grootschalig incident) of actief rond jaarwisseling. Daarbij kan sprake zijn van een model waarbij het SGB coördineert of een situatie waarbij operationeel commandanten alles zelf afhandelen en de SGB het pas overneemt als dat niet mogelijk blijkt. Er bestaan twee visies over de verantwoordelijkverdeling. De decentrale visie legt de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk, dus bij de teamchef (of equivalent daarvan). Het idee is dat dit maatwerk oplevert. De centrale visie haalt de laag teamchefs 'er tussenuit', om te voorkomen dat ze een eigen en lokale koers varen die indruist tegen het regionale beleidskader: "zodat ze geen eigen baas spelen in hun eigen gebied".

Ook de rol van gebiedsgebonden functionarissen als wijkagenten, buurtagenten en buurtregisseurs verschilt sterk. Zij spelen bij de voorbereidingen soms geen rol of juist een belangrijke. Met betrekking tot de inzet rond de jaarwisseling zelf zijn er voorbeelden van gebiedsgebonden functionarissen die dienst doen vanaf de kerst tot en met oudejaarsnacht en die op oudejaarsnacht al vroeg in de avond in dienst zijn. Soms hebben ze dienst tot 22.00 uur, omdat het gevaar bestaat dat de situatie uit de hand loopt en de wijkagent - als het dagelijkse lokale gezicht van de politie - in een lastig parket brengt.

Een principe wordt in feite altijd belang geacht bij de inzet van gebiedswerkers: hun rol ten behoeve van de informatievoorziening en toepassing van 'kennen en gekend' worden. In tenminste een regio spelen speciale jeugdagenten een belangrijke rol. Er worden, speciaal voor Oud en Nieuw, brieven verstuurd aan jongeren die in aanraking zijn geweest met de politie, om ze te waarschuwen dat ze in de gaten worden gehouden. De jeugdagenten zoeken uit wie een brief moet krijgen. Vervolgens proberen buurtagenten jongeren ertoe te bewegen zich aan de regels te houden. De politie probeert ook afspraken te maken met de jeugd. Voor de jaarwisseling wordt gebruik gemaakt van een draaiboek dat speciaal gericht is op de jeugd.

## De 'politieregeling' bij de jaarwisseling: vijf representatieve voorbeelden

Op basis van de draaiboeken is het mogelijk een indruk te krijgen van de genomen politie maatregelen en het soort politie-inzet, dat plaatsvindt rond de jaarwisseling. De aard van die maatregelen zijn uiteraard, afhankelijk van het soort problematiek (zie hoofdstuk 2) dat lokaal speelt. Hierna wordt aan de hand van een aantal draaiboeken een beeld geschetst van de ordehandhaving tijdens de jaarwisseling op basis van vijf representatieve voorbeelden.

### 1. Dubbele nachtdienst

In rustige gemeenten of politiedistricten kan worden gekozen voor uitbreiding van de gewone nachtdienst met reguliere agenten. District Z. kiest voor een "dubbele nachtdienst".

*In district Z verwacht men weinig problemen op avond van de jaarwisseling: naar verwachting zal het overgrote deel van de werkzaamheden van de politie bestaan uit 'normaal' politiewerk, in een hogere frequentie. Er wordt gekozen voor verdubbeling van de reguliere nachtdienst. Er wordt dus geen ME of AE ingezet, ook niet op piket. Het draaiboek vermeldt dat "voor de veiligheidsgevoelens van het personeel" ook twee hondengeleiders in dienst zijn. De aandacht richt zich vooral op de horeca. Daartoe is de wijkagent 'horeca binnenstad'. Hij verricht op de middag van 31 december samen met brandweer en gemeente een laatste horecacontrole. Voor wat betreft sluitingstijden geldt er voor de jaarwisseling een generaal pardon: horecagelegenheden kunnen openblijven zolang ze willen. In veel horecagelegenheden worden feesten georganiseerd waarvoor van tevoren kaarten gekocht moeten worden. Er is een buspendeldienst georganiseerd voor een enigszins afgelegen discotheek. Er is een summier draaiboek gemaakt, dat geen doelstelling, beleids- en tolerantiegrenzen, risicoanalyses of scenario's bevat. Er zijn wel lokale afspraken gemaakt, zoals een lik-op-stuk beleid.*

### 2. Piket

Een politiedistrict met lokale verschillen, maar met weinig daadwerkelijke risico's die op voorhand bekend zijn, zet voornamelijk agenten uit de noodhulp

in, maar voorziet wel in een piketregeling. Er is een draaiboek opgesteld dat specifieke lokale omstandigheden vermeldt en dat aanstuurt op politieke alertheid om escalatie te voorkomen.

*District N kent relatief weinig problemen rond de jaarwisseling. Er hebben zich in het verleden wel problemen voorgedaan bij een feest en bij een vreugdevuur. Het districtelijke draaiboek bevat de volgende beleidsuitgangspunten:*

- De veiligheid van burgers en hulpverleners dient te allen tijde gewaarborgd te worden.
- De bereikbaarheid en doorgang voor hulpdiensten dient te allen tijde gegarandeerd te worden.
- Overtreders van wet- en regelgeving worden actief aangehouden en/of geverbaliseerd.
- Het politieoptreden dient zich te kenmerken door een deëscalerend karakter. Bij een eventueel optreden dient voortdurend de afweging gemaakt te worden tussen het beoogde doel en de effecten die dit optreden teweeg kan brengen.
- Het eventueel aanwenden van geweld dient plaats te vinden overeenkomstig de geweldsbepalingen.

*Er is ook een bejegeningprofiel geformuleerd, waarin staat vermeld dat de houding en gedrag van de individuele politiemedewerker zich kenmerkt door:*

- Een hoge mate van professionaliteit.
- Een correct, rustig en duidelijk gedrag naar het publiek.
- Het bekend zijn met de door het bevoegde gezag vastgestelde beleidsuitgangspunten.
- Het op de hoogte zijn van de specifiek voor de jaarwisseling geldende informatie.
- Extra aandacht voor brandgevaarlijke situaties.

*Onder het kopje "bijzonderheden per gemeente" zijn gegevens opgenomen over afgegeven vergunningen. Er wordt ook vermeld waar en wanneer het is toegestaan om carbid te schieten: in de ene gemeente op 100 meter afstand van de openbare weg of gebouwen en in een andere gemeente op een specifieke aangewezen plaats. In sommige gemeenten zijn containerbakken geplaatst waar vuur kan worden gestookt: de plaatselijk horeca verzorgt de catering. Extra aandacht dient in de surveillance besteed te worden aan schoolgebouwen, clubgebouwen, sportgebouwen en aan risicovormende*

*omstandigheden, zoals vuilophoping en kerstboomstapels.*

*De jaarwisseling wordt afgehandeld met noodhulpdiensten: als extra politie nodig zou zijn kan in noodsituaties een beroep gedaan worden op noodhulpdiensten vanuit het naburige district. Bij grootschalige calamiteiten kan een beroep gedaan worden op ME, AE/VAG en districtrecherche. Er staan een sectie ME, een SGBO en een medewerker van de districtrecherche op piket.*

*Het draaiboek vermeldt dat er wordt samengewerkt met andere hulpverleningsdiensten, medewerkers van de gemeentes, horecaondernemers en organisatoren van evenementen, maar geeft daarover geen bijzonderheden. Het operationeel plan voorziet in het volgende:*

- Zorgen voor veiligheid van dienstdoende brandweer- en ambulancepersoneel bij inzet.
- Uitvoeren van toezicht in de wijken door diverse toezichtkoppels.
- Adequaat reageren op meldingen van centrale meldkamer.
- Vlotte afhandeling van incidenten, waar mogelijk op straat (kleine zaken klein houden).
- Bij ernstige incidenten snel tot aanhouding overgaan (in overleg met OvD-P of locatie commandant).
- Zichtbaar aanwezig zijn in (de omgeving van) de horecagelegenheden en feestlocaties.
- Reageren op meldingen en terugkoppelen naar de melder.
- Actief aanspreken van jeugd op goed gedrag en foutief gedrag.
- Doorverwijzen naar locaties/activiteiten en waar vuurwerk afgestoken mag worden.
- Afwisselend aanwezig zijn op de locaties / bij de activiteiten.

### 3. Een slapend SGBO

Een derde variant treffen we aan in een regio waar de kans op ongeregelde bij de jaarwisseling groter is. In deze regio wordt verder opgeschaald. Er wordt een zogenaamd slapend SGBO samengesteld, met een minimale bezetting. Op regionaal niveau wordt de districtelijke aanpak gestructureerd. Ieder district heeft een eigen draaiboek (in theorie volgens het 5 paragrafenmodel) met daarin het lokale plan van aanpak. Door middel van cijfermatige analyses zouden hotspots binnen de districten geïnventariseerd moeten worden. In de praktijk gebeurt dit gedeeltelijk. Er wordt sterk afgegaan op inschattingen van gebiedsagenten. Per district is een operationele commandant met de

aansturing belast. Indien een incident “te groot” wordt voor een district, kan opgeschaald worden via de lijn van het SGBO. De beleidsuitgangspunten van de districtsdriehoek zijn gericht op het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en van andere onveilige situaties. Hiertoe worden lokale maatregelen getroffen. Er bestaat beleidsruimte: er kunnen evenementen worden georganiseerd, maar die kunnen ook juist worden verboden.

De doelstelling van het politieoptreden wordt als volgt geformuleerd: “duidelijk zichtbare aanwezigheid van geüniformeerde politiediensten in het gebied, vooral op de districtelijke hotspots, zodat er een deëscalerende werking van uitgaat”. Het politieoptreden wordt afgestemd op de tolerantiegrenzen die worden vermeld in de districtelijke draaiboeken.

De districtelijke operationele politiecommandant maakt werkafspraken met de lokale commandant van de brandweer. Enkele dagen voor de jaarwisseling komen de commandanten van de brandweer en de politie bij elkaar om situatie te bespreken op basis van de laatste informatie. Als de omstandigheden hierom vragen, neemt de GHOR deel aan dit overleg.

In de regio wordt er vanuit gegaan dat politieoptreden in ME-verband hoogstwaarschijnlijk niet noodzakelijk zal zijn. Er wordt regionaal een sectie ME ingezet, die wordt verdeeld over drie zogenoemde *flying squads*: één per district. Zo nodig kunnen zij, als sectie, regionaal worden ingezet. Met een naburige regio is afgesproken dat ook zij een sectie ME in dienst hebben. Als de omstandigheden daarom vragen kan worden opgeschaald naar 1 peloton ME. De ME-groepen of koppels worden aangestuurd door de meldkamer. Ze worden voornamelijk ingezet bij meldingen van verstoringen van de openbare orde. Zij vallen op dat moment onder het commando van de lokale commandant. Bij opschaling in ME-verband, wordt het commando in handen gelegd van de Algemeen Commandant.

#### 4. Preventie en deëscalatie in een volkswijk: met de ME stand-by

Regio X kampt met specifieke problemen in een volkswijk van een kleinere gemeente. In het districtelijk draaiboek wordt verwezen naar de regionale beleids- en tolerantiegrenzen die het hele jaar door gelden. In aanvulling daarop vermeldt het draaiboek dat door de gemeente een vergunning - met voorwaarden - is verleend voor een vreugdevuur op een specifieke plek. Op andere plaatsen zullen vuren “in principe” niet worden toegestaan. Op last van de burgemeester zullen deze “illegale” vuren door de brandweer worden geblust, waarbij de aanrijtijd van de brandweer niet langer mag zijn dan 8

minuten. Bij het bestrijden van een vreugdevuur worden ingezet: een locatiecommandant, twee gebiedsgebonden functionarissen en (afhankelijk van het tijdstip) maximaal twaalf reguliere agenten. Daarnaast surveilleren er twee 2 koppels door wijk, als back-up. Op regionaal niveau staat de ME stand-by. De doelstelling is als volgt omschreven: “het gezellig, onverstoord en veilig laten verlopen van de jaarwisseling in het algemeen en van het vreugdevuur in het bijzonder”. En daarbij wordt “de mate van inbreuk op de rechts- en openbare zo klein mogelijk gehouden”. Om de doelstelling te realiseren wordt het politieoptreden gericht op preventie en deëscalatie. Dit wordt puntsgewijs – we citeren letterlijk - als volgt uitgewerkt:

- - In eerste instantie is het politieoptreden gericht op algemeen preventief toezicht en is de vergunninghouder als eerste verantwoordelijk voor een ordelijk verloop van het evenement, waarbij deze gebruik maakt van een groep van minimaal gezaghebbende 10 bewoners als toezichthouders: zij zien toe op de naleving van de vergunningvoorwaarden en grijpen actief in indien door het publiek daarvan wordt afgeweken.
- - In tweede instantie bestaat het politieoptreden uit het contact leggen met het aanwezige publiek met als doel te trachten hen te overreden de aanwijzingen van politie of de toezichthouders op te volgen.
- - Vervolgens is het politieoptreden erop gericht het vreugde vuur te beëindigen: indien de vergunninghouder, toezichthouders of het publiek zich niet houdt (en) aan de gegeven voorschriften of die voorschriften anderszins niet (kunnen) worden nageleefd kan de politie, indien de burgemeester daartoe besluit, de opdracht geven het evenement te beëindigen.

Het draaiboek vermeldt expliciet dat er na afloop - ten behoeve van het optimaliseren van de samenwerking tussen de gemeente, de vergunninghouder en de politie - gezamenlijk zal worden geëvalueerd.

#### 5. Een SGBO-regeling en een kerngroep

Regio Z bevat een groot aantal gemeenten met een streng christelijk gereformeerde bevolking.

Ten behoeve van de afstemming, coördinatie en harmonisering van het beleid en de uitvoering van maatregelen rond oud en nieuw en de evaluatie heeft de politie een regionale kerngroep geformeerd. De voorzitter van de kerngroep coördineert de voorbereidingen en hij is Algemeen Commandant voor de

gehele regio gedurende de jaarwisseling. Er is vanaf 31 december 19:00 uur een SGBO operationeel. Het regionale draaiboek geeft aan dat gedurende de periode rond de jaarwisseling de volgende - met de lokale driehoeken afgesproken - beleidsuitgangspunten gelden:

- Het optreden van de politie dient een deëscalerend effect te hebben. Binnen de aangegeven tolerantiegrenzen zal op een vriendelijke, correcte maar strenge wijze worden opgetreden.
- Bij elk politieoptreden dient de ernst van de omstandigheid of overtreding afgewogen te worden tegen de (mogelijke) gevolgen van het optreden inzake de verdere handhaving van de openbare orde.
- Er wordt gestreefd naar regionaal eenduidig beleid maar de spreiding van incidenten maakt een flexibele en decentrale inzet van personeel noodzakelijk.
- Personen en/of groepen die voor openbare orde problemen (dreigen te gaan) zorgen, worden zoveel mogelijk onder observatie gesteld en bij overtreding van wetsregels aangehouden.
- De handel in verboden consumentenvuurwerk, en daaraan gerelateerde milieuproblematiek, wordt vanuit het Vuurwerkteam aangepakt.

De Mobiele Eenheid heeft gedurende de jaarwisseling tot taak openbare orde te herstellen als dit met de inzet van regulier politiepersoneel niet (langer) mogelijk is. De regio telt één Algemeen Commandant, drie Operationeel Commandanten (één per district) die het contact met het bestuur onderhouden en zes gebiedscommandanten (2 per district) die de leiding op straat hebben. Tijdens de oudejaarsnacht heeft de regio de beschikking over 3 groepen ME en een groep AE. In beginsel beschikt elk district over één groep ME.

In eerste instantie worden meldingen afgehandeld door eenheden van de wijkpolitie. Daarnaast zijn verkenningseenheden actief, die solo - in een onopvallende auto - langs vastgestelde "aandachtslocaties" rijden en situatierapporten uitbrengen. Bij incidentmeldingen voeren zij – zo dit nodig wordt geacht - observaties uit om de situatie in te schatten. Op basis van deze inschatting neemt de OC een besluit over de inzet.

Het draaiboek dringt aan op alertheid: met vroegtijdig ingrijpen kan een hoop narigheid worden voorkomen, zo wordt geredeneerd. Er moet bijvoorbeeld scherp worden gelet op het verzamelen van materiaal voor vreugdevuren. Het draaiboek meldt het volgende over tolerantiegrenzen:

- Bij geweld tegen personen wordt overgegaan tot aanhouding. Zonodig kan hiertoe – ook zonder voorafgaande waarschuwing – geweld worden aangewend. Bij dreigend geweld tegen personen worden daders gesommeerd hun gedragingen te staken en zich te verwijderen in een door de politie aangegeven richting. Zij die aan dit bevel geen gehoor geven, worden aangehouden.
- Personen die zich schuldig maken aan openlijke geweldpleging – groepsgevijs, in het publiek domein – worden aangehouden.
- Personen en/of groepen die vernielingen aanrichten of zaakgericht geweld plegen worden onmiddellijk aangehouden. Tegen deze personen en/of groepen wordt zonodig met geweld opgetreden.
- Bij ordeverstoringen wordt overgegaan tot het aanhouden van de (groepen) individuen. Het politieoptreden is erop gericht confrontaties tussen rivaliserende groepen te voorkomen of - waar dat niet is gelukt – deze onmiddellijk te beëindigen desnoods door aanwending van geweld.
- Het bezit van wapens en verboden vuurwerk wordt niet getolereerd. Indien er een redelijk vermoeden bestaat dat een individu een wapen bij zich draagt, kan deze persoon aan de kleding worden doorzocht. Daarbij kunnen ook het voertuig en (reis)bagage worden doorzocht. Personen die beschikken een wapen, munitie of onderdelen worden aangehouden. Het bewuste voorwerp wordt in beslag genomen.
- Personen die zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden worden aangehouden. Personen die alcoholhoudende dranken nuttigen op straat zal gevraagd worden deze weg te gooien ter handhaving van dit verbod. Voldoet men niet aan deze vordering dan zal verbaliserend worden opgetreden en zal de alcohol door de politie worden weggegooid. Voor wildplassen wordt verbaliserend opgetreden.
- De openlijke handel in drugs en het openlijk gebruik van harddrugs is verboden en leidt tot aanhouding.
- Verkeersovertredingen die gevaar opleveren voor overige verkeersdeelnemers en/of de overtreder zelf, worden niet getolereerd en leiden tot aanhouding. Tegen wangedrag in het verkeer zoals hardrijden en het uit rijdende voertuigen hangen wordt verbaliserend opgetreden.
- Bij belediging van een politieambtenaar in functie wordt overgegaan tot aanhouding.
- Bij evidente discriminerende uitlatingen wordt overgegaan tot aanhouding.

De politie steunt de regionale beleidslijn dat vreugdevuren niet zijn toegestaan op de openbare weg. Er mogen ook geen vreugdevuren worden aangestoken dichtbij woningen of onder bomen. Een vreugdevuur mag uitsluitend bestaan uit schoon hout. De opslag van brandbaar materiaal in woningen, kelders, boxen en andere panden is niet toegestaan. Vreugdevuren worden uitsluitend toegestaan op oudejaarsdag vanaf 18.00 uur.

Er worden lokale werkafspraken gemaakt door de teamchef met de lokale brandweer. De politie-inzet richt zich op: de handhaving van de openbare orde; het reguleren en controleren van gereguleerde vuren en op het tegengaan van spontane vuren.

### 3.3 Welke publieke en private partijen zijn betrokken rond de jaarwisseling?

#### Multidisciplinair

De politie maakt deel uit van de multidisciplinaire aanpak van de jaarwisseling. Vanuit de multidisciplinaire gedachte komen vooral de brandweer en de gemeente steeds weer naar voren als partners. Er wordt minder samengewerkt met de GHOR. In sommige plaatsen zet de brandweer zelf verkenneren in en bestaat er een directe lijn tussen politie- en brandweercommandanten, waarbij de brandweer de politie laat weten of er inzet nodig is. Er zijn ook voorbeelden waarbij brandweer en politie samen in surveillancewagens bemensen om te kunnen beoordelen of een vuur moet worden bestreden of niet. Vanuit de multidisciplinaire gedachte komt ook het zogenaamde "treinen rijden" regelmatig voor, waarbij brandweer (om een vuur te blussen), politie (ter bescherming) en gemeente (om de boel zo snel mogelijk op te ruimen) gezamenlijk opereren.

*In N, een bible-belt gemeente, bestaande uit meerdere kleine kernen met een grote sociale cohesie, heeft de gemeente weinig invloed. De gemeente doet nauwelijks iets aan de problematiek bij de jaarwisseling. Veel problemen ontstaan na overmatig alcoholgebruik. De visie van de gemeente is dat de gemeenschap de eigen verantwoordelijkheid op moet pakken en dat een restrictief alcoholbeleid niet te implementeren valt, onder meer omdat het niet 'handhaafbaar' is. In de gemeente zijn tientallen zogenoemde*

*zuipketen, die gedoogd worden door de gemeente. Veel raadsleden steunen dit gedoogbeleid. De gemeente faciliteert tijdens de jaarwisseling één groot feest per dorpskern en stelt daar geld voor beschikbaar. Er wordt, in de feesttenten, vertrouwd op zelfregulering: de politie spreekt de organisatoren erop aan als het niet goed gaat. De interne voorbereiding van de politie start in of kort na de zomer. De politie levert naar eigen zeggen een behoorlijke inspanning, die vooral gericht is op het verzamelen van informatie. Vanaf november of december zijn de wijkagenten actief. Ze halen de banden aan met de jeugd en ze houden hun oren en ogen open houden. Als de politie afspraken met de jeugd wil maken doet zij dit via de ouderen, omdat dit veel kansrijker is dan het maken van rechtstreekse afspraken met de jeugd.*

*K is een homogene, gesloten en gelovige gemeenschap, met een 'ons kent ons' milieu. De gemeente en de burgemeester spelen hier wel nadrukkelijk een rol bij de aanpak van de jaarwisseling. De Burgemeester laat zich actief in met de jaarwisseling. Hij communiceert de beleidslijnen. Indien minderjarigen over de scheef gaan, wordt dit door middel van een brief van de burgemeester aan de ouders gemeld. Ook als er geen straf wordt opgelegd. Er is gekozen voor facilitering en regulering, met duidelijke tolerantiegrenzen. De aanpak kent verschillende belangrijke elementen:*

- Er wordt bezien hoeveel vergunningen er worden aangevraagd voor feesten en wie de aanvraag heeft gedaan.
- De locaties van de feesten worden beoordeeld en worden ruim van tevoren bekend gemaakt.
- Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd.
- Er worden scenario's opgesteld.
- Er wordt een risicolijst met aandachtspunten opgesteld.

*Een lokale horecaondernemer krijgt een vergunning voor een feesttent. De politie zet de wijkagent in. Het betreft een aparte wijkagent voor de jeugd, die zelf afkomstig is uit K. Hij kent derhalve (bijna) iedereen en is goed op de hoogte van de lokale mores. De wijkagent gebruikt zijn informatie bij het opstellen van een risicoanalyse. Hij is op basis van zijn netwerk in staat om de jongeren direct te benaderen en zo uit de anonimiteit te halen.*

*In de stad G, met een traditie van vreugdevuren en vuurwerk, is de gemeente zeer actief bij de aanpak van de jaarwisseling. Er bestaat al sinds 1986 een projectgroep Oud en Nieuw. Die heeft als doel om de schade aan gemeentelijke en andere eigendommen tot een minimum te beperken tussen Kerst*

en Oud en Nieuw, en om ervoor te zorgen dat de jaarwisseling in een rustige sfeer verloopt. Daartoe worden twee strategieën gehanteerd

1. Het signaleren van risicovolle situaties, om zo met een gerichte aanpak escalatie te voorkomen.

2. Het organiseren van allerhande activiteiten - stadsbreed en op wijkniveau (voetbaltoernooi, disco's, spelletjesmiddagen) - voor de jeugd gedurende de kerstvakantie ter voorkoming van vandalistisch gedrag. Goed gedrag wordt beloond met vrijkaartjes voor feesten. Er worden grote feesten georganiseerd en er wordt beoordeeld wat voor soort feesten aansluit bij de doelgroep. De gemeente heeft proppers ingezet om de stadsbrede activiteiten te promoten en jongeren te 'lokken'. Jongerenwerkers zijn tijdens jaarwisseling op straat. Er is gratis busvervoer (met beveiligers) van en naar de feesten. De gemeente plaatst op verschillende plekken in de stad containers voor de jeugd, zodat ze brandmateriaal kunnen verzamelen dat vervolgens tijdens de jaarwisseling wordt aangestoken op aangewezen plaatsen. Daar worden voorwaarden aan verbonden. Buurten kunnen aanvragen doen voor een vuur. De aanvraag wordt beoordeeld door jongerenwerk, politie (buurtagent), brandweer en openbare werken, waarna de gemeente een besluit neemt. Als de gemeente instemt, gaat ze op zoek naar een zogenoemde sleutelhouder: hij opent en sluit de container op bepaalde vooropgezette tijden en is verantwoordelijk voor de inhoud. Ook politie en milieudienst hebben een sleutel. Het beleid van de gemeente is gericht op terugdringen van het aantal containers via een uitsterfbeleid. Het beleid wordt bekend gemaakt via wijkkranten en het jeugdmagazine.

In de meeste regio's lijkt de rol van jongerenwerkers zich te beperken tot infoverzameling vooraf over brandhaarden. In andere gevallen werkten jongerenwerkers ook op de avond van de jaarwisseling en legden ze zich toe op de sociale controle van jongeren.

Justitie kan op verschillende manieren betrokken zijn bij de aanpak van de jaarwisseling. Voorafgaand aan de jaarwisseling kan justitie straatverboden uitvaardigen aan bekende probleemveroorzakers. Een andere methode die wel toegepast wordt, bestaat eruit om te proberen "raddraaiers" vast te zetten, bijvoorbeeld door het bewaren van arrestatiebevelen vanaf oktober of het ten uitvoer brengen van vonnissen net voor oud en nieuw. Ook kunnen detentieverlofverzoeken rondom de jaarwisseling geweigerd worden van bijvoorbeeld bekende illegale vuurwerkleveranciers. Daarnaast kan er sprake zijn van een actief aanhoudingsbeleid, vanuit het idee dat dit preventief werkt.

### Horeca en organisatoren van feesten

Van oudsher was de viering van de jaarwisseling een publiek straatfeest. Dit is in veel gemeenten en in veel opzichten nog steeds het geval, onder meer in gemeenten met lokale tradities. Hier staat echter tegenover dat de vieringen zich in de afgelopen twintig jaar voor een groot deel hebben verplaatst van de straat naar privaat terrein, in het bijzonder de horeca. De jaarwisseling is voor horecaondernemers en voor organisatoren van evenementen een piekmoment dat mogelijkheden biedt om een bijzonder en winstgevend feest te organiseren. Steeds meer jongeren en volwassenen brengen de jaarwisseling daardoor binnen door of bij een massa-evenement.

De veiligheidszorg komt hiermee deels in private handen te liggen. In sommige gemeenten subsidieert de lokale overheid evenementen, hetgeen haar in staat stelt harde voorwaarden aan het evenement te verbinden.

*"Wij hebben ook feesten in de regio en dit is ideaal want de incidenten blijven dan beperkt tot die plek. Er zijn dan ook vooraf eisen en vergunningen vast te stellen. De feesten worden deels gesubsidieerd door de gemeente".*

*"Een voorwaarde voor doorgang van feesten is dat de organisatie zelf toeziet op de beveiliging en dat altijd geldt dat de politie een einde kan maken aan de festiviteiten, indien er niet aan alle voorwaarden wordt voldaan".*

*"In samenwerking met een lokale horecaondernemer wordt een feesttent gereguleerd. Het feest is gekoppeld aan een vergunning en duidelijke afspraken omtrent aantal bezoekers, particuliere beveiliging en dergelijke. Politie tracht buiten te handhaven met rustige toon en op basis van duidelijke duidelijkheidspunten".*

In een bepaald opzicht is de jaarwisseling in de horeca een bijzondere avond, maar geen exceptionele. Bij de veiligheidszorg kan uiteraard gebruik gemaakt worden van de ervaringen die zijn opgedaan op reguliere uitgaansavonden. Ook wat dit betreft bestaat er dan dus een sterk verband tussen de kwaliteit van de reguliere handhaving en de handhaving gedurende de jaarwisseling.

Het is op de avond van de jaarwisseling bij horecafeesten drukker dan op de reguliere uitgaansavond (en –nacht) en er wordt ook langer gestapt: de avond begint eerder en de nacht duurt langer. Dit levert op zich extra risico's op, maar



daar staan volgens respondenten ook juist weer factoren tegenover die leiden tot minder risico's.

Op de eerste plaats richten horecaondernemers zich met hun feesten vaak op een specifieke doelgroep en zien ze daar bij de kaartverkoop ook op toe. Dit vermindert de kans op onderlinge spanningen en op geweld.

Op de tweede plaats is de jaarwisseling een soort familiehapening: jongens gaan stappen met hun vriendin, mensen gaan op pad met gezins- of familieleden. Dit resulteert in een verhoogde mate van sociale controle.

De verplaatsing van de straat naar privaat terrein vermindert de druk die de jaarwisseling legt op de openbare orde.

*Het is illustratief dat ruim twintig jaar geleden voetbalhooligans in Rotterdam-Zuid voor veel geweld zorgden bij jaarwisselingen. Dit geweld was vermengd met het hooliganisme bij Feyenoord: vanuit de groep politiemensen die in de kerstvakantie en op de avond van de jaarwisseling optrad tegen het lokale geweld is opgegaan in de zogeheten Supporters Begeleidingsgroep (SBG), die zich specifiek heeft gericht op de harde kern-hooligans van Feyenoord. Vandaag de dag gaan de harde kern-hooligans bij jaarwisselingen naar feesten die mede worden georganiseerd door mensen uit hun eigen kring. Veel hele of halve hooligans hebben er geld voor over om naar deze feesten te gaan en daar 'gezien te worden'. Hierdoor is het hooliganisme lang niet meer zo'n risicofactor als in het verleden. Het verklaart mede waarom de jaarwisselingen in Rotterdam minder gewelddadig verlopen dan in de jaren tachtig (Vergelijk Muller e.a., 1988). Een Rotterdamse respondent: "In Rotterdam zelf is oud en nieuw een echte uitgaansavond met georganiseerde feesten. Dit trekt vooral de 'oudere' jongeren vanaf 18 jaar. De jeugd komt hier echter niet binnen. Vaak worden de doelgroepen gescheiden door de feesten: Hiphop, Trance en dergelijke."*

Een andere respondent signaleert dezelfde trend in het Oosten van het land:

*"Er worden grote feesten georganiseerd voor de jeugd. Hierbij wordt er gekeken wat goed aansluit bij de jeugd. Het gaat erom dat je de jongeren van de straat houdt en dat ze niet uit verveling rotzooi gaan schoppen".*

### Buurtbewoners en ouders

Op diverse plaatsen worden gesprekken gevoerd of afspraken gemaakt met sleutelpersonen of leiders uit een wijk. Deze sleutelpersonen - mensen met autoriteit in de wijk - worden actief betrokken bij de voorbereiding en uitvoering. In sommige gevallen krijgen ze een hesje, in andere gevallen wilden ze juist geen hesje om niet al te herkenbaar te zijn. In het casuonderzoek (deel III) treffen we enkele sprekende voorbeelden aan, onder meer bij de jaarwisseling 2006-2007 in Schiedam. Ook zijn er op diverse plaatsen initiatieven om via ouders van jongeren invloed uit te oefenen op het verloop van oud en nieuw.

## 3.4 Het landelijke beeld: conclusies

We beantwoorden de in de inleiding gestelde vragen.

### 1. Wat voor inzet pleegt de politie rond de jaarwisseling?

Rond de jaarwisseling is de politie-inzet aanzienlijk, waarbij er van regio tot regio grote verschillen bestaan, gerelateerd aan het soort problematiek. In de meeste gevallen worden inzetplannen gemaakt op districtelijk of teamniveau en niet op regionaal niveau. Soms wordt gekozen voor een projectmatige aanpak en soms speelt het SGBO een rol in de voorbereiding, maar vaker vindt de voorbereiding op lokaal en districtelijk niveau plaats. Dat komt ook tot uiting in beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen die soms regionaal, maar vaker op districtsniveau vastgesteld worden. Een beperkt aantal regio's werkt met een regionaal draaiboek. De meeste draaiboeken worden op districtsniveau gemaakt. De kwaliteit van de draaiboeken wisselt, in die zin dat er vaak geen eenduidige structuur gehanteerd wordt en dat ook elementaire zaken - zoals een goede risicoanalyse - vaak ontbreken. Slechts in een beperkt aantal gevallen worden keuzes gemaakt op basis van gedegen - ook cijfermatige - analyses. De rol van informatieknooppunten op regionaal niveau is beperkt.

Tijdens de jaarwisseling is er vrijwel altijd een belangrijke rol voor gebiedsgebonden functionarissen en noodhulpeenheden weggelegd. Ondersteuning vindt vaak plaats door hondengeleiders en ME (al dan niet in de vorm van flying squads) en andere eenheden of functionarissen (variërend van jeugdagenten tot verkenners en rechercheurs). De leiding van de politie-inzet wordt meestal in handen gelegd van politiechefs teamniveau of districtelijk niveau. Soms is een SGBO-regeling van kracht, waarbij de algehele leiding in handen

ligt van de Algemeen Commandant.

## 2. Welke publieke en private partijen zijn betrokken rond de jaarwisseling?

Rond de jaarwisseling spelen diverse private en publieke partijen een rol. Samenwerking tussen politie en brandweer komt veel voor. De rol van gemeenten wisselt. In sommige gevallen speelt de burgemeester persoonlijk een actieve rol. Er heeft vaak afstemming of samenwerking plaats met organisatoren van evenementen en horeca-eigenaren, (en met hun veiligheidsorganisatie). Contacten en afspraken met buurtbewoners spelen op diverse plaatsen een belangrijke rol. De mate van integraliteit en daadwerkelijke multidisciplinaire samenwerking lopen - in alle fasen van de aanpak - sterk uiteen.

## 3. Welke maatregelen worden genomen voor een "veilig en ordelijk verloop" van (de periode rond) de jaarwisseling?

Het is, gezien de verschillen in problematiek, niet verwonderlijk dat de maatregelen die worden getroffen sterk variëren per (onderdeel van een) politieregio. In alle variatie valt toch een patroon te herkennen, in de zin dat bepaalde keuzes steeds weer aan de orde zijn:

- Wordt gekozen voor een zero-tolerance aanpak of een aanpak waar het accent ligt op faciliteren en reguleren (via het maken van afspraken of het stellen van voorwaarden)?
- Worden beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen geformuleerd op regionaal niveau of is er sprake van maatwerk op lokaal niveau?
- Ligt het accent meer op reactieve (noodhulp) of op preventieve dan wel proactieve maatregelen?
- Worden burgers actief betrokken bij de voorbereidingen, en zo ja, in alle fasen van de aanpak of niet?
- In welke mate wordt vertrouwd op vormen van zelfcontrole onder burgers?
- Worden de voorwaarden en tolerantiegrenzen actief 'gecommuniceerd' richting burgers of niet?
- Voor welke wijze van bejegening wordt gekozen?

## Deel 3: Casusonderzoek

# Hoofdstuk 4

## Schiedam en Zaltbommel: tussen wens en realiteit

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert twee casus, namelijk die van de gang van zaken bij de jaarwisselingen in Schiedam en Zaltbommel. Beide gemeenten worden geconfronteerd met een bestuurlijke wens om een nuloptie door te voeren. Die nuloptie blijkt echter niet realistisch vanwege de in de twee gemeenten gegroeide tradities bij jaarwisselingen.

In Schiedam kiest de burgemeester bij de jaarwisseling 2005-2006 voor een nuloptie. Dit pakt verkeerd uit. Een jaar later wordt gekozen voor samenwerking met bewoners en voor regulering, en dat verloopt goed. Zie paragraaf 4.2.

De burgemeester van Zaltbommel begeeft zich ook tussen wens en realiteit. Hij geeft er namelijk de voorkeur aan om in de dorpskernen Brakel en Bruchem, onder duidelijke voorwaarden en in het kader van een uitsterfbeleid, het stoken van vreugdevuren op de openbare weg toe te staan. Dit is in strijd met de beleidslijn die wordt gesteund door een meerderheid van de burgemeester in het regionaal college en door de korpsleiding van de politieregio Gelderland-Zuid. De burgemeester wil ruimte om in te kunnen spelen op de lokale omstandigheden. Voor de stokers in Brakel en Bruchem is echter juist de burgemeester de gebeten hond, want zij maken fel bezwaar tegen het in hun ogen opportunistische uitsterfbeleid van de gemeente. Zie paragraaf 4.3.

### 4.2 Schiedam

#### 4.2.1 Dominant perspectief: een bedachtzame ommezwaai

Schiedam is een oude gemeente, want reeds in 1275 ontving ze haar stadsrechten. Het is een stad met een rijke traditie, waarvan de jeneverstokerij van weleer het meest bekend is. De stad kent veel wijken, waar autochtone families al generaties wonen. Die autochtone Schiedammers hebben een traditie opgebouwd wat de jaarwisselingen betreft. In de ogen van bewoners zijn die jaarwisselingen in ongeveer dertig jaar tijd veel rustiger en ordelijker geworden dan ze waren. De kerstbomenstrijd, die woedt in aanloop naar de avond van de jaarwisseling, is veel minder heftig geworden. In de periode van 2000 tot 2004 wordt het stoken op die avond zelf van lieverlee gereguleerd. Hoewel niet alles vlekkeloos verloopt, zijn bewoners en politie in essentie tevreden met de gang van zaken en er lijkt een basis te zijn om verdere verbeteringen door te voeren.

De jaarwisseling 2005-2006 lijkt op voorhand niet erg riskant te worden. Dat

wordt die jaarwisseling uiteindelijk wél, door toedoen van een erg eenzijdige, strenge bestuurlijke lijn: het bestuur kiest voor een nuloptie. Die bestuurlijke lijn zet kwaad bloed bij burgers en leidt tot onrust, incidenten en aanhoudingen. De politie komt in een lastig parket: ze is het oneens met het bestuur, maar ziet zich genoodzaakt om toch uitvoering te geven aan het bestuurlijke beleid. Als klap op de vuurpijl, blijkt de toenmalige burgemeester niet gevoelig voor dwingende politieadviezen om het stoken niet te verbieden, maar te reguleren. Zodra burgers op straat amok maken en op het stadhuis komen om de situatie te bespreken, geeft het bestuur wel toe. Daarmee passeert het bestuur nogmaals de politie en is de jaarwisseling 2005-2006 een schoolvoorbeeld van hoe het bestuurlijk gezien niet moet.

De betrokkenen trekken in de loop van 2006 zelf ook deze conclusies. Dit wordt vergemakkelijkt doordat er op 1 september een nieuwe burgemeester aantreedt. Bewoners zijn ook genegen met de gemeente mee te werken, want een jaarwisseling zoals 2005-2006 willen zij ook niet meer meemaken. In samenspel tussen bestuur, partners en bewoners worden er afspraken gemaakt en nageleefd over gereguleerde vreugdevuren op enkele stooklocaties. De burgemeester vervult hierbij een trekkersrol.

## Over Schiedam

Schiedam is een middelgrote gemeente, met 75.159 inwoners. Aan de oostzijde grenst Schiedam aan Rotterdam en direct ten westen ligt de gemeente Vlaardingen. De gemeente telt 9 buurten grof onder te verdelen in vier windstreken. Tijdens de jaarwisselingen 2005-2006 en 2006-2007 wordt de stad bestuurd door een college van burgemeester en wethouder dat wordt gevormd door PvdA, GL en SP. Sinds 1 september 2006 is mevrouw Verver-Aartsen (VVD) burgemeester. De gemeenteraad telt 35 zetels die als volgt zijn verdeeld: PvdA (13), SP (5), CDA (5), VVD (4), Leefbaar Schiedam (3), GL (2), AOV (1), D66 (1), Fractie De Ron (1).

Schiedam valt onder het district Waterweg-Noord en is onderdeel van de politieregio Rotterdam-Rijnmond. De regio Rotterdam-Rijnmond omvat in totaal 9 districten. Het district Waterweg-Noord bestaat uit vier bureaus: Schiedam, Vlaardingen, Maassluis en Hoek van Holland.

## 4.2.2 De gebeurtenissen

### Kerstbomenjacht: een "wijkenstrijd"

De problemen bij jaarwisselingen beginnen in Schiedam van oudsher met een felle kerstbomenjacht, in de week voorafgaand aan de jaarwisseling. Die jacht is veel meer dan een zoektocht naar kerstbomen, want het is een strijd tussen wijken en stadsdelen, verdeeld over de windstreken: Noord, Oost, West en Zuid. Die strijd bestaat voor een deel uit de vraag wie het meeste kerstbomen weet te veroveren, waarbij er soms ook onderlinge gevechten worden geleverd om kerstbomen. Het is voorts een prestigeslag wie tijdens de jaarwisseling het grootste vuur weet te stoken. Om het vuur zo groot mogelijk te maken wordt ook hout op de brandstapel gegooid en wordt soms gebruikgemaakt van allerlei brandbaar materiaal.

Schiedammers maken door hun eigen stad en in omliggende gemeenten jacht op kerstbomen. Groepen stelen zo mogelijk kerstbomen, bij particulieren, private ondernemingen en overheidsinstanties. In het kader van de onderlinge strijd bestaat een ultieme overwinning uit het stelen van kerstbomen van elkaar. Daartoe wordt zo mogelijk ingebroken, maar dat is lastig omdat de bomen bewaakt worden. Soms worden rondom opslagplaatsen van kerstbomen gevechten geleverd. Daarbij wordt niet alleen met de blote hand gevochten, maar bijvoorbeeld ook met fietskettingen.

Van oudsher doen 8 á 9 buurten of wijken mee aan de kerstbomenstrijd.<sup>13</sup> De strijd wordt voornamelijk geleverd door autochtonen. Jongeren spelen daarbij een belangrijke rol, maar er nemen ook jongvolwassenen en dertigers aan deel. In bepaalde straten en families wordt het stokje binnen het gezin of de familie overgedragen. Het betreft dus een ware stooktraditie.

Als sinds de jaren '70 worden er in de bij de kerstbomenjacht betrokken wijken vuren gestookt in zogeheten 'tonnetjes'. Het betreft een ton, meestal een lege oliedrum, waarin hout en (delen van) kerstbomen worden gestookt. Het stoken in tonnetjes wint aan belang: het worden er steeds meer en de tonnen worden groter. Ze verdringen in zekere zin de kerstbomenjacht. Die jacht beleefde in de jaren '70 en '80 een piek, en nam daarna af, wat betreft intensiteit en het aantal deelnemers. De wijken bleven wel ook vuren maken van kerstbomen. Van lieverlee werd het, sinds het eind van de jaren '80, meer en meer gewoonte om

<sup>13</sup> Interviews politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord

ook autobanden en restafval te stoken. Als de brandweer wil blussen, resulteert dit geregeld in dreigementen en geweld tegen brandweerlieden.

Aan het eind van de jaren tachtig vindt een categorie bewoners en het lokaal bestuur dat de vuren minder beheersbaar worden. Er wordt een multidisciplinaire werkgroep in het leven geroepen die de problematiek dient terug te dringen. De werkgroep maakt afspraken met politie, gemeentelijke diensten en bewoners. Politie en brandweer treden op tegen gevaarzettende branden of vuren. Dit valt niet mee, want het leidt tot geweld van burgers:

*“Als we in de jaren ‘80 en ‘90 bepaalde straten in Schiedam inreden om een vuur te blussen lag er in no time een steen tegen of zelfs door de voorruit.”*

In de jaren negentig neemt het relatieve belang van de kerstbomenjacht verder af. Dat komt niet door overheidsoptreden, het is in hoge mate een autonome ontwikkeling. Het overheidsoptreden richt zich met name op de branden en vuren tijdens de jaarwisseling. Overheid en burgers proberen afspraken te maken over wat wel en niet is toegestaan bij het stoken op de avond van de jaarwisseling. Dat verloopt jarenlang redelijk, in die zin dat de situatie niet escaleert, al houden burgers zich lang niet altijd aan de gemaakte afspraken. Er zijn ook groepen die zich onttrekken aan het overleg met de overheid en aan de inhoud van de gemaakte afspraken. De vuren zijn niet meer de kerstboombranden van weleer. Het gaat om vuurstapels en tonnen waarin ook allerlei afval wordt verbrand.

Bij de jaarwisseling 1998-1999 grijpen brandweer en politie in. De situatie loopt uit de hand en de Mobiele Eenheid moet er aan te pas komen om de orde te herstellen. De gemeente concludeert dat het noodzakelijk is om paal en perk te stellen aan het stoken.

#### **Uitsterven of reguleren: een gat tussen bestuur en burgers (2000 – 2004)**

De escalatie van de jaarwisseling 1998-1999 is voor de gemeente aanleiding om te kiezen voor een zogeheten uitsterfbeleid. Er verandert in eerste instantie en op het eerste gezicht niet zoveel. Het beleid komt er namelijk op neer dat er wél vergunningen worden verleend voor het stoken van tonnetjes of een vuur op locaties waar dat gebruikelijk is. Er komen echter geen stooklocaties bij. Als er bij een jaarwisseling op een geijkte locatie niet wordt gestookt, dan is dat op

deze locatie in de toekomst niet meer toegestaan.

Hier komt bij dat gemeente, politie en justitie strenger optreden tegen overtredingen. Het beleid wordt gericht op het handhaven van de openbare orde en het voorkomen van overlast. Hiertoe wordt extra politie ingezet in de week voor de jaarwisseling. De politie treedt op tegen illegaal stoken. Ze is daarbij extra alert op geijkte stooklocaties. Het stoken blijft, bijna zonder uitzondering, beperkt tot de avond van de jaarwisseling. De politie merkt dat de kerstbomenjacht afneemt. Ze stelt zo nu en dan nog wel strooptochten vast, maar het zijn er veel minder dan in het recente verleden. Er wordt op straat wel veel alcohol gedronken. In aanloop naar de jaarwisseling 2001-2002 leidt dit tot overlast en tot spanningen tussen drinkende jeugd en bewoners. Om die reden wordt er voor de periode van 21 tot en met 31 december 2003 een verbod op alcohol op straat ingevoerd. Bij de jaarwisseling 2002-2003 wordt een vreugdevuur ook verplaatst; van de geijkte locatie in Schiedam-West naar de rand van de wijk. Dit gebeurt omdat bij de jaarwisseling 2001-2002 dit vreugdevuur schade toebrengt aan enkele gebouwen.

De nieuwe aanpak vergt extra politie-inzet. Het is op de keper beschouwd redelijk succesvol. De kerstbomenjacht nam al af en de grote vreugdevuren maken plaats voor het stoken in tonnetjes. Dit komt mede door de veranderde infrastructuur. De stad wordt steeds verder vol gebouwd, waardoor de vreugdevuren riskant worden. Veel bewoners begrijpen dit wel en ze stoken liever in hun wijk en op geijkte locaties, dan dat ze een groot vuur stoken op een locatie die niet hun vaste en zelf gekozen stek is. De bewoners houden zich redelijk aan belangrijke afspraken: over de locaties van het stoken in tonnetjes, over het materiaal dat wordt gestookt en over het opruimen van de spullen.

Er is in de periode van 2000 tot 2004 een redelijk publiek draagvlak voor het gevoerde beleid onder bewoners die tonnetjes stoken bij de jaarwisseling. De politie spreekt over een gemoedelijke sfeer. Deze bewoners denken dat ze in samenspraak met politie en gemeente een acceptabele manier hebben gevonden om bij jaarwisselingen te stoken. Ze hebben niet in de gaten dat de gemeente véél meer wil dan het reguleren van het stoken: ze wil er vanaf. Dit is binnen de gemeente overigens het stellige streven van in het bijzonder één ambtenaar. Die ambtenaar weet zich gesteund door de toenmalige burgemeester en bepaalt daarmee in feite het volledige bestuurlijke standpunt betreffende het stoken bij jaarwisselingen. Het gat tussen bestuur en burgers is dus

veel groter dan de stokende burgers zich realiseren.

### Jaarwisseling 2005-2006: de nuloptie mislukt

De gemeente Schiedam vindt het uitsterfbeleid succesvol: het stoken neemt gestaag af. De gemeente, en dan in het bijzonder de ambtelijke trekker, vindt dat de jaarwisseling 2005-2006 aangegrepen kan worden om een nuloptie door te voeren: er worden geen vreugdevuren of vuurtonnetjes meer toegestaan. De politie wordt daar, volgens hen tussen neus en lippen door, na afloop van een driehoeksvergadering in september van op de hoogte gesteld. De politiechef zegt dat hij "daar dan nog eens goed over wil praten", omdat hij geen aanleiding kan bedenken om de jaarwisseling 2005-2006 anders aan te pakken dan die van 2004-2005.

De burgemeester en de op dit dossier zo prominente ambtenaar stellen in september en oktober in feite geen prijs op overleg met de politie over de precieze aanpak van de jaarwisseling 2005-2006. De gemeente is stellig: er wordt een nuloptie doorgevoerd. De deur lijkt soms op een kier te staan, omdat het bestuur spreekt over de mogelijkheid het stoken (van tonnetjes) in te bedden in feesten, maar ze wil af van vreugdevuren. Verschillende Schiedamse politiemensen, van hoog tot laag, uiten ernstige bezwaren tegen dit bestuurlijke standpunt. Ze wijzen erop dat de laatste jaarwisselingen optimaal zijn verlopen: "niet perfect wellicht, maar met inachtneming van de geschiedenis optimaal, bijna onvoorstelbaar goed".

In oktober 2005 heeft er een belangrijke driehoeksvergadering plaats van het net nieuw gevormde politiedistrict Waterweg-Noord. Dit district omvat de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Het is om twee redenen een beladen vergadering. Op de eerste plaats betreft het de eerste driehoeksvergadering sinds de reorganisatie van het politiedistrict, die ertoe heeft geleid dat Schiedam niet langer een zelfstandig politiedistrict is. De burgemeester van Schiedam heeft zich verzet tegen de samenvoeging van de drie gemeenten tot één politiedistrict. Hier komt nog eens bij dat de burgemeester tijdens dit overleg niet aanwezig is. Namens de gemeente zijn wel de loco-burgemeester en de ambtelijke trekker aanwezig.

Op de tweede plaats staat de aanpak van de jaarwisseling in Schiedam op de agenda. In de aanloop naar deze vergadering heeft de politie gemerkt dat de

gemeenten heel stellig is in haar voornemen om een nuloptie door te voeren: "dat vonden we zo rigide. We dachten eerst dat daar nog wel over viel te praten". De politiechef van Schiedam dringt er krachtig op aan om geen nuloptie in te voeren. Hij stelt vast dat de laatste twee jaarwisselingen "optimaal" zijn verlopen. Hij voorspelt ook hevig publiek verzet tegen de nuloptie, inclusief geweld. De kosten van de nuloptie zijn volgens hem veel groter dan de opbrengsten. De twee burgemeesters die wel aanwezig zijn, die van Vlaardingen en Maassluis, gaan weliswaar "ver mee in het politieverhaal", maar ze vallen hun afwezige collega-burgemeester niet af. Justitie stelt zich gedistantieerd op. De ambtelijk trekker valt niet te overtuigen.

Politie en gemeente voeren nader overleg vanwege de grote politiebezwaren. Er heeft in de week van 15 december 2005 een bijeenkomst plaats tussen politie en gemeente. Namens de gemeente zijn daarbij de loco-burgemeester en de ambtelijk trekker aanwezig. De burgemeester is op vakantie. De politie dringt er bij de gemeente, tot drie keer toe, nogmaals op aan het beleid aan te passen. De gemeente weigert. De gemeente wil weten op welke plaatsen de politie verwacht dat burgers gaan stoken, op een manier die past binnen de afspraken die in de voorgaande jaren van kracht waren. De politie wijst vier locaties aan. De gemeente beslist eenzijdig dat het om één locatie gaat, in Schiedam Zuid. De gemeente geeft voor deze locatie toestemming af. De nuloptie wordt bijgebogen naar een "bijna nuloptie". De politie vindt dit "bijna nog onverstandiger dan een nuloptie". Bewoners uit andere delen van de stad zullen, zodra ze te horen krijgen dat zij niet mogen stoken, erop wijzen dat het in Zuid wel mag: "dan zijn ze nog bozer dan wanneer het nergens mag".

De 'rest van Schiedam' verkeert nog in het ongewisse, als de politie intern overleg voert over een regelrecht dilemma. Ze is nu eenmaal ondergeschikt aan de burgemeester, maar ze voorziet ook grote en onnodige problemen op straat vanwege een onverstandig bestuurlijk besluit. Het doet de Schiedamse politiechef "denken aan een onderwijscasus, maar dan lastiger en nog moeilijker voorstelbaar". De politie kiest ervoor om "met tegenzin, maar loyaal" uitvoering te geven aan het bestuurlijke beleid. De politie bereidt zich contre coeur voor op een roerige jaarwisseling. De politie vraagt extra capaciteit aan. Ze stelt enkele scenario's op<sup>14</sup>:

14 *Draaiboek kerstboomverzamelplaatsen Schiedam 2005*, Politie Schiedam Waterweg Noord 5 december 2005;

- *Best case scenario*: Er is sprake van groepen jeugd die elkaar in de wijk opzoeken rond een vuurton en kerstbomen verzamelen. Deze vuurton en kerstbomen worden verwijderd en er vinden geen bijzondere incidenten plaats.
- *Realistic scenario*: Er is onenigheid of er dreigt onenigheid te ontstaan tussen verzamelaars onderling en/of bestuurders van passerende voertuigen. Er is een weerstand tegen politie en/of partners. Ook indien er sprake is van kleine, aparte incidenten, is er nog sprake van een realistic scenario.
- *Worst case scenario*: Er is sprake van massale ongeregelde heden (al dan niet gericht tegen de politie en/of partners), brandstichtingen, vernielingen of een incident waarbij zwaargewonde of dodelijke slachtoffers vallen.

De politie schaal tijdens de jaarwisseling op naar een 'grootschalig optreden'. Er wordt vanuit de Regionale Ondersteuningsgroep (ROG) bijstand geleverd, onder meer in de vorm van een groep mobiele eenheden in vrede-stenue.<sup>15</sup> De politie omschrijft haar strategie als volgt:

*"Het algemeen uitgangspunt van de politie is gericht op het voorkomen van ordeverstoringen. [...] Dit vereist een strak bejegening-profiel waarbij politiemensen in houding en uitstraling op rustige en professionele wijze grenzen stellen aan uitingen van weerstand. Eventueel geweldsgebruik vanuit functie dient zoals gebruikelijk proportioneel en subsidiair te worden toegepast".*<sup>16</sup>

In de loop van november raakt het gemeentelijke beleid bekend bij bewoners. Gemeentebestuurders en uitvoerende politiemensen maken het beleid onder meer openbaar via de Wijk Buurt Overleggen (WBO). Wijkagenten worden daarna onmiddellijk geconfronteerd met verbaasde en boze reacties van bewoners:

15 *Draaiboek kerstboomverzamelplaatsen Schiedam 2005*, Politie Schiedam Waterweg Noord 5 december 2005;

16 *Draaiboek kerstboomverzamelplaatsen Schiedam 2005*, Politie Schiedam Waterweg Noord 5 december 2005.

*"Bewoners hadden heel goed door wat dit betekende. Ze vroegen wat het probleem dan was bij de laatste jaarwisseling. Ze zeiden ook dat stoken bij de jaarwisseling past bij Schiedam en ze voorspelden veel onrust. Ze vroegen of we gek waren geworden. Wijkagenten kwamen smeken om stooklocaties toe te staan. Ik moest 'nee' zeggen en hen opdragen om het standpunt van de gemeente naar buiten toe uit te dragen. Gelukkig hoefde ik niet te controleren of ze dat ook deden. Ik weet wel honderd procent zeker dat ze erop hebben aangedrongen om geen geweld te gebruiken."*

Op basis van de publieke reactie geeft de politie het signaal af naar het stadhuis dat alles er inderdaad op wijst dat de situatie uit de hand zal lopen. De politie meldt ook dat het haar zwaar valt het beleid op straat uit te leggen. Op 14 december 2005 wordt de onderstaande brief door de districtschef van de politie naar bewoners van Schiedam verstuurd.

Op straat verslechteren ondertussen, in wijken en straten waar van oudsher waarde wordt gehecht aan het stoken, de verhoudingen tussen bewoners en politie. Die betrekt diplomatiek tussen bewoners en stadhuis: bewoners vinden dat maar niks.

Reeds vanaf 21 december 2005 begint de jeugd zich "opvallend te gedragen". Dit is een week eerder dan gebruikelijk. Jongeren verzamelen meer kerstbomen dan in de jaren daarvoor en ze reageren verbaal chagrijnig of agressief: deels richting de politie, maar ze uiten voornamelijk kritiek op "het stadhuis" en op "de burgemeester".

Na de kerst is het onrustig. Op 26 december worden tonnetjes gestookt. Het valt op dat de jongeren die dit doen worden aangespoord door volwassenen. Het vuur wordt niet gedoofd door de brandweer, maar door de politie. Bij de eerste blus-poging verzamelen zich binnen de kortste keren dertig Schiedammers om dit te voorkomen. De politie treedt niet op, om escalatie te voorkomen.

Op de avond van 27 december 2005 is de sfeer op verschillende locaties in Schiedam grimmig. Er zijn veel mensen op straat. Er staan op diverse plekken brandbare materialen klaar, zoals houten banken, die snel een woning in worden gebracht zodra de politie arriveert. De ME wordt, in vrede-stenue, ingezet om ordeverstoringen te voorkomen. Er wordt niet gearchiveerd. Er zijn

wel schermutselingen tussen de politie, waaronder de ME'ers, en inwoners die de politie uitdagen.<sup>17</sup>

De volgende dag, dus op 28 december 2005, wordt op verzoek van bewoners een gesprek belegd tussen gemeente, politie en wijkcoördinator. Dit resulteert in een tweede uitzondering op de nuloptie. Er wordt in Schiedam-Oost, in de Morsestraat, onder strikte voorwaarden een straatfeest toegestaan, waarbij één vuurton mag worden gestookt. Op de avond van 28 december 2005 is het weer onrustig op straat. Er worden vernielingen aangericht: er sneuvelen talrijke abri's en reclamezuilen. De politie maakt 27 arrestanten: "Hé [naam wijkagent], zo doen we dat hier niet hè", roept een arrestant die door de ME wordt aangehouden. De brandweer rukt zeven keer uit en wordt met vuurwerk bekogeld.<sup>18</sup>

Het bericht dat ook Schiedam-Oost een ton mag stoken, gaat als een lopend vuurtje door Schiedam. Het stemt bewoners van Schiedam West, waar niet mag worden gestookt, boos en activistisch: zij willen óók overleg met het stadhuis, en zij willen óók stoken. Er hebben op 29 december 2005 inderdaad gesprekken plaats tussen gemeente en deze bewoners. Dit resulteert erin dat er ook in Schiedam-West gestookt mag worden. De politie voelt zich gepasseerd: "Als wij smeken om vier stooklocaties, dan mag het niet, maar als bewoners fel reageren mag het wel, maar wel nadat wij ze hebben verteld dat het niet mag". Op straat blijft de sfeer gespannen. Op één locatie worden politie en brandweer bedreigd. De wijkagent gaat ter plaatse, maar gaat weer terug naar het politiebureau omdat er fel wordt gereageerd op zijn komst. Elders in Schiedam wordt een groep jongeren aangehouden vanwege "baldadig gedrag".<sup>19</sup> Er verschijnt op 29 december 2005 een uitgebreid artikel over de onrust in het Rotterdams Dagblad. De krant citeert boze en kritische bewoners:

*"Al veertig jaar verbranden wij hier onze boompjes"*

17 Interviews medewerkers politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord; Interview medewerker Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Brandweer Waterweg.

18 Interviews medewerkers politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord; Interview medewerker Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Brandweer Waterweg; interview beleidsmedewerkers OOV gemeente Schiedam

19 Interviews medewerkers politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord

*"Ik ga een molotovcocktail maken. Branden zullen jullie!"*

*"Die [...] burgemeester snapt er niets van. Als ze ons een eigen vuur geven is er geen overlast, maar nu kunnen we niet anders".*

Op 30 december herhaalt het inmiddels vertrouwde patroon zich. Er doen zich verschillende incidenten voor en de politie maakt enkele arrestanten. Op één locatie wordt een vuur gestookt, maar vanwege slechte weersomstandigheden (natte sneeuw) wordt niet opgetreden: "Het doofde toch wel". Bewoners op straat kondigen een onrustige jaarwisseling aan. De politie brengt een aanzienlijke macht (48 man) op de been om de openbare orde te handhaven. De jaarwisseling verloopt mede hierdoor rustig. Respondenten denken wel dat inmiddels de stoom toch al van de ketel was: "Het spanningsveld was grotendeels verdwenen door de aanhoudende spanningen in de aanloop naar de jaarwisseling"<sup>20</sup>.

De landelijke en regionale media berichten over de onrust in Schiedam, ook in de dagen in aanloop naar de jaarwisseling. In sommige televisiejournals wordt live verslag gedaan. Bewoners ventileren via de media hun strandpunt: ze begrijpen en accepteren het beleid niet. Dit werkt door op straat: de verhouding tussen bewoners en politie verslechterd. De indruk wordt gewekt dat de ME heeft moeten chargeren. Er hebben zich echter geen ongeregelde heden voorgedaan: "In de beeldvorming is het allemaal nog erger dan het al is". Enkele citaten uit dagbladen:

*"Drie dagen voor de jaarwisseling heeft de ME in Schiedam een opstootje moeten neerslaan en is op verschillende plekken brand gesticht in huisvuil en prullenbakken."*<sup>21</sup>

*De Schiedamse Kerstbomencrisis lijkt zich te gaan verheven. Het huis van Burgemeester Scheeres wordt bewaakt uit angst voor vernielingen. [...] De vuurkorf van Oost werd dinsdag in beslag genomen, waarna rellen ontstonden in de Morsestraat. [...] Ria Collee van de BVSO is dan ook ontevreden over de resultaten van het overleg. „Het is een belachelijke beslissing. Laat die jongeren hun vreugdevuur hebben, dan doen ze niemand kwaad. Maar*

20 Interview medewerker politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord.

21 AD Rotterdams Dagblad 30 december 2005



*ik kan nu alleen maar hopen dat ik ze in toom kan houden.*<sup>22</sup>

*“Dat we geen bomen mogen verzamelen is al belachelijk genoeg. Maar laten ze niet mijn dochter van vijf arresteren als ze een kerstboom bij zich heeft. Dan gaat die agent in het vuur.”*<sup>23</sup>

Het Openbaar Ministerie besluit de arrestanten niet strafrechtelijk te vervolgen. Het OM vindt dat elk individueel dossier een sfeerproces had moeten hebben. Dit zet kwaad bloed bij de politie, omdat nu de indruk wordt gewekt dat er geen gronden waren voor de aanhoudingen. De politie vindt het argumenten van het OM ook zwak: “Het was kennelijk wel goed geweest als we het sfeerproces hadden gekopieerd en aan elk dossier hadden vastgeniet”. De jaarwisseling resulteert in interne evaluaties. De interne politie-evaluatie is uiterst kritisch. Het herbevestigt de hierboven beschreven politiestandpunten. De hoofdconclusie luidt dat alle onrust in feite werd gecreëerd door een onnodig streng en eenzijdig bestuurlijk standpunt. Er was geen enkele samenwerking en geen open communicatie. Dát moest perse anders en beter bij de jaarwisseling 2006-2007.

#### Jaarwisseling 2006-2007: samenwerking, ook met bewoners

Er ontstaat in de loop van 2006 min of meer consensus tussen gemeente en politie over de problemen van de jaarwisseling 2005-2006: door gebrekkige samenwerking, eenzijdige communicatie en een onverstandige inhoudelijke lijn zijn er op straat onnodig veel ordeproblemen ontstaan. Die consensusvorming wordt mede mogelijk gemaakt door een burgemeesterswissel: de nieuwe burgemeester kan zonder persoonlijk gezichtsverlies afstand nemen van het bestuurlijk beleid ten aanzien van de jaarwisseling 2005-2006. Hier komt bij dat de ambtenaar die zich het dossier jaarwisseling min of meer had toegeëigend, op non-actief is gezet.

De nieuwe burgemeester van Schiedam – ze wordt op 1 september 2006 aangesteld - wordt op haar kennismakingsronde door verschillende mensen en partijen aangesproken over de gang van zaken bij de jaarwisseling 2005/ 2006. De politie dringt er in september 2006 op aan om snel te starten met de voorbe-

22 Algemeen Dagblad 30 december 2005

23 Algemeen Dagblad 29 december 2005

reidingen. In dezelfde maand meldt een groep bewoners zich spontaan op het stadhuis. In een persoonlijk gesprek met de burgemeester spreekt deze groep zich uit voor intensieve samenwerking bij de voorbereiding op de jaarwisseling. Ze verzekeren de burgemeester ervan dat de bewoners een betrouwbare partner zijn indien er realistische afspraken worden gemaakt. De burgemeester:

*“Ik had na afloop van een persoonlijk gesprek met een groep bewoners het gevoel dat we samen tot goede afspraken konden komen.”*

De burgemeester stelt zich middels een gespreksronde op de hoogte van de gang van zaken bij de Schiedamse jaarwisselingen, en in het bijzonder die van 2005-2006. Ze besluit dat een beleidsaanpassing nodig is en treedt daarover in overleg met partners. Er wordt een werkgroep in het leven geroepen, met daarin vertegenwoordigers van gemeente, politie, justitie en brandweer. Het multidisciplinaire overleg resulteert in een nieuw beleid dat stoelt op de volgende uitgangspunten:

- De openbare orde en veiligheid staan voorop.
- Er moet rekening gehouden worden met de wensen van burgers: burgers mogen er plezier aan beleven.
- Er wordt per wijk één stookplek aangewezen. Daar mogen onder strikte voorwaarden vreugdevuren worden gesticht. Voor elke plek moet een vergunning aangevraagd worden. De vergunninghouders krijgen bepaalde verantwoordelijkheden, ze moeten overleggen met gemeente en politie, en ze hebben zich te conformeren aan overeengekomen afspraken.
- De kerstbomen mogen alleen tussen 27 december en 1 januari worden verzameld.
- Kleine tonnetjes waarin schoon hout wordt gestookt, worden gedoogd, mits dit veilig verloopt en de gezelligheid bevordert.

Het nieuwe beleid wordt begin november 2006 bekend gemaakt aan bewoners. Dit gebeurt onder meer via een open brief op de website van de gemeente.

Mensen kunnen vergunningen voor het stoken aanvragen.<sup>24</sup> De bewoners die een vergunning aanvragen worden, mits ze daartoe toestemming verlenen, door de politie gescreend. Er worden door onder meer gemeente, politie en brandweer veilige stookplaatsen aangewezen. Er wordt ook rekening gehouden met de fysieke veiligheid. Daartoe wordt niet alleen overleg gevoerd met de brandweer, maar bijvoorbeeld ook met het waterschap Delfland. Er worden vier stooklocaties aangewezen.

Voor elke stookplaats wordt een ontheffing aangevraagd en verleend. Dit levert in Schiedam-Oost problemen en discussie op. Het is moeilijk om hier een geschikte stookplaats te vinden. Dit komt met name door de infrastructuur. Schiedam-Oost is een volksbuurt met vele nauwe straten, kleine pleintjes met speelvoorzieningen. De buurt kent weinig open plekken. De gemeente kiest in overleg met partners (inclusief bewoners) uiteindelijk voor een stookplaats in de nabijheid van het treinstation. Bewoners zien liever een stookplaats bij de Rotterdamse Dijk en Schiedamseweg. Hier is een stookplaats echter niet mogelijk omdat er brandgevaar bestaat voor nabijgelegen woningen.

Bewoners voeren onderling overleg over de alternatieve stookplaats, maar bereiken onderling geen overeenstemming. De aangevraagde vergunning wordt daarom niet geëffectueerd. Er wordt dus geen bewoner aangewezen die verantwoordelijk is voor een vreugdevuur. Eén bewoner krijgt wel toestemming voor het stoken van twee tonnetjes. Schiedam-Oost wordt zo het grootste punt van zorg voor het lokaal bestuur en de hulpdiensten bij de jaarwisseling 2006-2007.<sup>25</sup>

Voor de twee andere locaties worden wel vergunninghouders gevonden. De verantwoordelijkheid die zij op zich nemen, wordt extra benadrukt door hen op een bijeenkomst op het gemeentehuis officieel een vergunning te verstrekken.<sup>26</sup> De vergunningen worden door de burgemeester overhandigd.

---

24 Duidelijke afspraken, veilige jaarwisseling, Brief op [www.schiedam.nl](http://www.schiedam.nl) 7 november 2006.

25 Interview mevr. Verver-Aartsen burgemeester Schiedam; interview beleidsmedewerkers OOV gemeente Schiedam; interviews medewerkers politie Rotterdam-Rijnmond district Waterweg-Noord.

26 De vergunningen en daaraan verbonden verantwoordelijkheden zijn onder andere met de Officier van Justitie besproken. Deze zag geen juridische belemmeringen voor het verlenen van dergelijke vergunning.

De vergunninghouders hebben zich aan verschillende regels te houden. Zo is het louter toegestaan schoon hout en kerstbomen te stoken. De vergunninghouders worden verantwoordelijk gemaakt voor het ordentelijk verloop van het stoken en verzamelen van kerstbomen en hout. Om de communicatie goed te laten verlopen worden vergunninghouders uitgerust met communicatiemiddelen en telefoonlijsten.<sup>27</sup>

De stookplaatsen worden door de gemeente voorzien van zand en er worden faciliteiten geplaatst om kerstbomen en schoon hout tijdelijk op te slaan. De gemeente laat op 1 januari de straten schoonmaken. Alle afspraken en beleidslijnen worden intensief gecommuniceerd naar burgers. Zo worden er onder meer artikelen geplaatst in de lokale media, onder meer het Algemeen Dagblad, waar het Rotterdams Dagblad inmiddels in is opgegaan. Er wordt informatie verspreid via de gemeentelijke website, door middel van de collegelunches met burgers en via de Wijk Buurt Overleggen. Op 22 december 2006 stuurt de burgemeester een open brief aan de inwoners van Schiedam.<sup>28</sup>

De vergunninghouders vervullen hun rol daadwerkelijk. De politie wordt bijvoorbeeld meerdere malen door vergunninghouders gewezen op personen die niet toegestane materialen bij de vuurplaatsen willen achterlaten. De vergunninghouders stellen zich op de avond van 31 december op rond de vuren. Ze voorkomen dat er afval op het vuur wordt gegooid. Ook wordt de politie diverse malen geattendeerd op personen die niet de regels overtreden bij het stoken van tonnetjes.<sup>29</sup>

Op enkele kleine incidenten na verloopt de jaarwisseling vlekkeloos. In Schiedam-Oost worden enkele kleine vuren gestookt. Dit levert geen veiligheidsrisico's. De politie gaat ter plaatse en maakt op straat afspraken. De burgemeester gaat op de avond van de jaarwisseling de straat op. Ze bezoekt de stookplaatsen en voert straatgesprekken met bewoners. Een bewoner:

---

27 Oud en Nieuw 2006-2007, plan van aanpak, vastgesteld door het college van B & W Schiedam op 14 november 2006.

28 Open brief burgemeester Verver-Aartsen, 22 december 2006

29 Verslag evaluatie Oud & Nieuw gemeente Schiedam, 22 januari 2007

*“Het was een gezellig buurtfeest, zonder gezeik of vechtpartijen. We zijn tot 10.00 uur 's ochtends gebleven. Om 06.00 kwam de brandweer om het vuur te doven”.*<sup>30</sup>

De jaarwisseling 2006-2007 verloopt voor alle partijen naar tevredenheid. De vergunninghouders ontvangen uit handen van de burgemeester een presentje. Zij ontvangt op haar beurt, als dank, een boeket bloemen. De bewoners zijn tevreden over de gemeente, maar ze distantiëren zich van media die willen berichten over de jaarwisselingen. Ze vinden dat het hun feest is en willen met rust gelaten worden. Ze stellen het ook niet op prijs als media herinneringen oproepen aan 2005-2006.

Alle partijen evalueren: intern en multidisciplinair. Ze kiezen ervoor om het ingezette beleid vol te houden. Er wordt wel gezocht naar kleine verbeteringen. Zo wordt er onder meer gezocht naar een geschikte stooklocatie in Schiedam-Oost.

#### 4.2.3 Welke lessen trekken betrokkenen?

De Schiedamse ervaringen hebben geleid tot bezinning op de gang van zaken. In de evaluaties en uit de gesprekken die we hebben gevoerd, noemen betrokkenen een aantal belangrijke lessen. Het betreft:

- Er bestaat een verschil tussen bestuurlijke wensen en de realiteit op straat. De nuloptie valt vanwege de Schiedamse traditie gewoonweg niet op te leggen aan de bewoners. Dat werkt averechts. Te meer omdat de situatie in Schiedam juist was verbeterd: bewoners en ook politiemensen vielen daardoor niet te overtuigen van de noodzaak tot een nuloptie. Simpel gezegd: het was onduidelijk welk probleem werd opgelost met de nuloptie.
- Beleidsveranderingen vergen communicatie: intern en extern. De interne communicatie dient multidisciplinair te zijn, waarbij aan hulpdiensten wordt gevraagd wat zij van het voorgenomen beleid vinden ten aanzien van de aspecten op hun beleidsterrein. Het behoort vanzelfsprekend te zijn dat de politie wordt gevraagd wat de gevolgen van een nuloptie zijn voor de openbare orde, en dat de brandweer let op de fysieke veiligheidsaspecten. De externe communicatie behoort geen sluitstuk te zijn. Juist in gemeenten, zoals Schiedam, met een traditie is het een cruciaal aspect

<sup>30</sup> Algemeen Dagblad 2 januari 2007, *Vreugdevuur blijft gezellige buurtfeest*.

van beleid. Sterker, het is wellicht de belangrijkste succes- of faalfactor.

- De zelfcontrole onder bewoners kan worden benut bij jaarwisselingen. Dit kan door bewoners serieus te nemen in de voorbereidingen en door hen ook verantwoordelijkheden te geven bij de viering van jaarwisseling. Het samenspel tussen bestuur, politie en bewoners die optraden als vergunninghouder verliep goed.

## 4.3 Zaltbommel

### 4.3.1 Dominant perspectief: zoeken naar een lokale strategie

De gemeente Zaltbommel telt dertien dorpskernen. Het verloop van de jaarwisselingen wisselt sterk. In een aantal dorpskernen zijn de jaarwisselingen feestelijk of levert het in elk geval geen serieuze veiligheidsrisico's op. De kern Zaltbommel kent veiligheidsproblemen die binnen de perken blijven. In Poederrijen worden de vreugdevuren gereguleerd in samenspel tussen overheid en bewoners. Wij zoomen in op twee dorpskernen waar de jaarwisseling meer problemen oplevert: Brakel en Bruchem.

De respondenten geven een eenduidig beeld van deze gesloten en trotse gemeenschappen. Net als in het kerkdorp Veen (zie hoofdstuk 6) zijn er veel zelfstandige ondernemers in Brakel en Bruchem. Men is gewend hard te werken en is trots op de eigen werkeethos. Men regelt graag zaken informeel en onder elkaar. Bemoeienis van buitenaf door bijvoorbeeld de overheid is niet gewenst. Deze overheid heeft in de ogen van bewoners geen of onvoldoende kennis van en 'feeling' met lokale tradities en gewoonten. De overheid dient zich vooral niet te bemoeien met de gang van zaken in het dorp. Deze doctrine wordt overgeleverd op de kinderen. De meeste jongeren werken en beschikken (mede daardoor) over aanzienlijke financiële mogelijkheden. Ze ontwikkelen eenzelfde afkeer voor overheidsbemoeienissen. Het maakt de jongeren onafhankelijk, maar ze zijn ook op zoek naar uitlaatkleppen. De jaarwisseling lijkt hier een uitgelezen mogelijkheid voor.

De lokale traditie in beide dorpskernen behelst een (zeer) uitbundige viering van de jaarwisseling door jong en oud, die gepaard gaat met veel vuurwerk, het stoken van vuren en aanzienlijke ordeverstoringen. De alcoholconsumptie tijdens de jaarwisseling is fors. Er worden door jongeren, al dan niet met toestemming van ouders, in groepsverband vuren gestookt. In de aanloop naar

de jaarwisseling worden voorbereidingen getroffen om tijdens de jaarwisseling te stoken. Op grote schaal wordt er materiaal verzameld en wordt zwaar (veelal illegaal) vuurwerk gekocht. In de week voor de jaarwisseling zijn er kleine vuren.

De vuren worden gestookt met kerstbomen, autobanden, caravans, jerrycans vol benzine en andere uiterst brandbare materialen en vloeistoffen. Zodra de brandweer gaat blussen dient er ruimte gemaakt te worden door de politie. De jongeren starten dan een kat-en-muis-spel waarbij de politie wordt bestookt met vuurwerk. Daarna trekken de jongeren zich terug. Verspreid over het dorp worden vervolgens door jongeren vuren gestookt. De politie wordt zo gedwongen zich te verspreiden, waarbij het hierboven beschreven scenario zich herhaalt. De politie heeft meermalen gevraagd om bijstand van de ME.

Het stoken is inmiddels zo omvangrijk en gevaarlijk dat het, ook in de dorpskernen, stuit op publieke kritiek. Een bewoner van Bruchem: "Er hing een paddestoel boven het dorp nadat er weer een caravan de lucht in ging". De schade, het brandgevaar en de ongeregelde heden hebben geresulteerd in beleidsaanpassingen. De gemeente faciliteert het stoken mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Belangrijke voorwaarden zijn: een organiserend comité, schone vuren (alleen kerstbomen en schoon hout) en er mag geen gevaar bestaan voor omliggende woningen of voor de verkeersveiligheid.<sup>31</sup> De gemeente voert bovendien een 'uitsterfbeleid'. Dit betekent dat er geen nieuwe vergunningen worden verstrekt en dat een vergunning niet meer wordt afgegeven als er bij een jaarwisseling geen hernieuwde aanvraag wordt ingediend. Voor de jaarwisseling 2005-2006 worden de voorwaarden voor een stookvergunning aangescherpt. Indien geen vergunning wordt aangevraagd voor een locatie, vervalt een locatie permanent als stooklocatie. Doordat de jaarwisseling 2005-2006 op zondag valt, worden er in de twee kerkdorpen geen vergunningen aangevraagd voor een vreugdevuur. Een jaar eerder waren dat er nog twee. De bewoners vinden dat de gemeente misbruik maakt van het feit dat de jaarwisseling op een zondag valt, om het stoken zo een nekslag toe te brengen.

De burgemeester van Zaltbommel begeeft zich tussen wens en realiteit. Hij geeft er namelijk de voorkeur aan om in de dorpskernen Brakel en Bruchem,

<sup>31</sup> Voorwaarden gemeente Zaltbommel voor het organiseren van een vreugdevuur 2005-2006

onder voorwaarden, het stoken van vreugdevuren op de openbare weg te gedogen. Dit is in strijd met de beleidslijn die wordt gesteund door een meerderheid van de burgemeesters in het regionaal college en door de korpsleiding van de politieregio Gelderland-Zuid. De burgemeester wil ruimte om in te kunnen spelen op de lokale omstandigheden en wordt daarin gesteund door de lokale politie. Voor de stokers in Brakel en Bruchem is echter juist de gemeente de gebeten hond, want zij maken fel bezwaar tegen het, in hun ogen opportunistische, uitsterfbeleid van de gemeente.

### Over Zaltbommel

Zaltbommel is een kleine gemeente in het uiterste zuidwesten van de provincie Gelderland. De gemeente ligt aan de rivier de Waal, direct langs de doorgaande verbinding Utrecht – 's Hertogenbosch (A2). De gemeente Zaltbommel telt, na diverse herindelingen, ruim 26.000 inwoners, verdeeld over 13 dorpskernen. Zaltbommel is de grootste kern met bijna 12.000 inwoners. Na Zaltbommel is Brakel, 2.900 inwoners, de grootste dorpskern. Bruchem heeft 1.600 inwoners. De overige inwoners van de gemeente zijn verdeeld over de kernen Aalst, Bern, Delwijnen, Gameren, Kerkwijk, Nederhemert-Noord, Nederhemert-Zuid, Nieuwaal, Poederoijen en Zuilichem. Het uitgestrekte grondgebied van Zaltbommel heeft voornamelijk een agrarische functie, met veel bloemen- en champignonteelt.

Sinds 2004 is de heer Van den Bosch (VVD) burgemeester. Het college in de gemeente bestaat uit de partijen PvdA, Christenunie, ZVV en Groenlinks. De gemeenteraad telt 21 zetels die als volgt zijn verdeeld: PvdA (5), SGP (3), CDA (3), VVD (3), CU (3), ZVV (2), Groenlinks (1), D66 (1).

De gemeente Zaltbommel valt onder het verzorgingsgebied van het politieteam Bommelwaard, dat deel uitmaakt van het district De Waarden. District De Waarden vormt met de districten Nijmegen en Tweestromenland de regiopolitie Gelderland-Zuid. District de Waarden telt zes wijkteams.

#### 4.3.2 De gebeurtenissen: een geleidelijke sterfhuisconstructie Jaarwisselingen 2000-2002: gereguleerde jaarwisselingen

Vanaf de eeuwwisseling neemt in Zaltbommel de aandacht voor veiligheidsvraagstukken toe. Er wordt meer aandacht besteed aan verkeersveiligheid, overlast, criminaliteit en de leefomgeving van mensen. Dit komt onder meer tot

uiting in 2002 in een integraal veiligheidsplan. Het veiligheidsplan bevat enkele opvallende bevindingen. Het rapport stelt t dat de gemeente Zaltbommel aanzienlijke overlast ondervindt van samenscholende jongeren. Zaltbommel en Bruchem springen hierbij in het oog.

De gemeente Zaltbommel voert in de periode 2000 – 2002 een beleidslijn voor de viering van de jaarwisseling die regulering en facilitering voorop plaatst:

*“Daar waar de traditie van vreugdevuren tot onaanvaardbare overlast voor bewoners dan wel tot een grove schending van de milieuregels leidt, dient regulerend te worden opgetreden. Vanuit dat oogpunt kunnen initiatieven tot het organiseren van feestactiviteiten gestimuleerd worden.”<sup>32</sup>*

Per dorpskern wordt bekeken wat de lokale initiatieven zijn, en of regulering geboden bij mogelijke stooklocaties geboden is. Het beleid is regionaal afgestemd.

*“Het beleid is erop gericht om de jaarwisseling in de gemeenten van de regio Gelderland-Zuid ongestoord en veilig te laten plaats vinden. Om dat te bereiken, dient de openbare orde te worden gehandhaafd en zullen potentiële onveilige situaties moeten worden voorkomen.”<sup>33</sup>*

Er wordt bewust gekozen om het lokale beleid voor langere tijd uit te zetten, met kleine afgewogen aanpassingen op basis van opgedane ervaringen bij de jaarwisseling. Het beleid tracht lokale wensen en tradities te verbinden met de veiligheid van inwoners en eigendommen. Dit beleid staat dan al op gespannen voet met het regionaal gangbare beleid. Dat beleid is restrictief ten aanzien van vreugdevuren. Dergelijke vuren worden in elk geval niet toegestaan op de openbare weg.

De gemeente Zaltbommel en de lokale politie houden vast aan het lokale beleid, maar ze voeren wel enkele maatregelen door. Zo wordt er voorafgaand aan de jaarwisseling door gemeentelijke diensten gesurveilleerd in de dorpskernen om brandbare materialen te verwijderen.

---

32 Notitie evaluatie oud en nieuw 2002-2003 Gemeente Zaltbommel.

33 Notitie Evaluatie beleid met Oud en Nieuw 2002-2003 in de gemeente Zaltbommel

Bij de jaarwisseling 2002-2003 worden vanuit een aantal dorpskernen vreugdevuren aangevraagd. Het betreft onder andere Poederrijen, Brakel en Bruchem. In deze dorpskernen wordt een vreugdevuur toegestaan. Dit levert in Bruchem problemen op. In Bruchem plegen “dissidente jongeren” vernielingen. Enkele bewoners zien wie de daders zijn, maar weigeren de namen te verstrekken. Het stoken van milieuonvriendelijke materialen levert ook problemen op. Tegen de gemaakte afspraken in worden de vuren opgestookt met autobanden, benzine en ‘vuil’ hout. De organisatoren van de vreugdevuren zijn niet in staat om dit te voorkomen.

Het valt, in positieve zin, op dat in Brakel jongerenvereniging ‘Powerslave’ en vrijwilligers van BOG erop toezien dat het stoken van vreugdevuren goed verloopt.

#### Jaarwisselingen 2003-2005: kleine beleidsaanscherpingen

De jaarwisseling 2003-2004 vindt plaats op basis van dezelfde beleidsuitgangspunten. Naar aanleiding van de evaluatie van de voorgaande jaarwisseling worden wel enkele beleidsaanscherpingen doorgevoerd. Er wordt strenger op toegezien dat alleen schoon hout en snoeiafval wordt gestookt, dat de omvang van de vuren geen veiligheidsrisico's voor gebouwen opleveren en dat bedrijven geen afval leveren aan de stokers.

De gemeente huurt een beveiligingsbedrijf in om overdag toezicht te houden op de stookplaatsen. De politie surveilleert extra en er zijn twee ambtelijke toezichtgroepen operationeel. Zo wordt het toezicht op de aanvoer van stookmaterialen verscherpt.<sup>34</sup>

De jaarwisseling 2003-2004 verloopt echter onrustiger dan de voorgaande jaarwisseling. In Brakel leveren de vreugdevuren op zich geen problemen op, maar worden wel veel vernielingen gepleegd. Vooral door het afsteken van zwaar vuurwerk bedraagt de schade aan publieke eigendommen meer dan € 15.000,--.

In Bruchem wordt met een groep jongeren gesproken over het strakkere beleid ten aanzien van de vreugdevuren. Deze jongeren hebben bij eerdere jaarwisseling stevast voor problemen gezorgd. Ze daagden onder meer de politie uit.

---

34 Notitie evaluatie Oud en Nieuw 2003-2004 gemeente Zaltbommel

Ook dit jaar zorgen de jongeren, samen met enkele volwassenen, voor problemen. Naarmate oudejaarsdag vordert, zoeken ze de grenzen van het beleid op. Ze testen hoe de politie reageert. Aan het begin van de avond dreigt de situatie te escaleren. De ME wordt ingezet. Na enkele arrestaties en vorderingen keert de rust terug. In de vroege ochtend vindt nog wel een ernstige mishandeling plaats. De daders worden aangehouden.

De gemeentelijke evaluatie besteedt veel aandacht aan de financiële kosten van de jaarwisseling. De gemeente had zich een kostenreductie van € 25.000,-- ten doel gesteld. Uit de schaderapporten komt naar voren dat er minder afval is gestookt dan voorgaande jaren. De 'stookkosten' voor de gemeente zijn afgenomen. De gewenste kostenreductie wordt echter niet gerealiseerd vanwege de toename van het aantal vernielingen. Het valt op dat de visie van de bewoners in het geheel niet aan bod komt in de evaluatie. De gemeente Zaltbommel realiseert zich wel dat er lokale verschillen bestaan binnen de gemeente:

*“Aangezien de overlastsituatie, de behoeften van de lokale bevolking en de uitgangspunten van initiatiefnemers voor een evenement niet in alle kernen van de gemeente hetzelfde zijn, blijft het moeilijk om voor de hele gemeente hetzelfde beleid te voeren.”*

#### Jaarwisselingen 2005-2007: een sterfhuisconstructie die slecht valt

De gemeente kiest in juni 2005 voor beleidsaanscherpingen. Ze heeft hier twee hoofdmotieven voor. Ten eerste wil ze de financiële kosten van de jaarwisseling reduceren. De kosten voor het opruimen en storten van de restanten van vreugdevuren zijn volgens de gemeente 'enorm'. De totale kosten bedragen circa € 100.000. De gemeente stelt dat de animo voor de vreugdevuren is teruggelopen: "Het plezier dat een relatief klein groepje mensen aan het stoken beleeft, staat niet meer in verhouding tot de gemaakte kosten". Ten tweede zouden de vreugdevuren onbeheersbaar zijn geworden vanwege het stoken van allerhande brandbare materialen en met jerrycans vol benzine.

De gemeente wilde het stoken al laten uitsterven, maar kiest nu voor een versnelling van dit zogenoemde sterfhuisbeleid. Vreugdevuren worden louter toegestaan op basis van een stookvergunning. Deze vergunning stelt voorwaarden aan het stoken. Deze voorwaarden staan opgesomd in het onderstaande kader.

#### Voorwaarden voor het organiseren van een vreugdevuur, gemeente Zaltbommel 2005-2006

- Aanvraag dient door het organiserende comité (minimaal 4 volwassenen) te gebeuren;
- Er dient voortdurend toezicht te zijn door meerderjarig comitélid;
- De stookplaats mag ingericht worden op 31 december vanaf 08.00 uur;
- De stookplaats dient zodanig te worden gekozen dat:
  1. de afstand tot de waterkant ten minste 10 meter bedraagt;
  2. verbranden is niet toegestaan tijdens een waarschuwingfase voor verhoogde luchtverontreiniging (via radio en/ of televisie kenbaar gemaakt);
- Er mag geen gevaar of hinder voor omliggende woningen of voor de verkeersveiligheid ontstaan;
- Er mogen geen beschadigingen worden aangebracht aan de bestrating c.q. het wegdek, groenvoorzieningen (inclusief bomen) en andere gemeentelijke eigendommen. Er mogen geen elementen worden bevestigd aan bomen en straatmeubilair zoals straatkolken, goten, verkeerspalen, straatpotten, roosters e.d.;
- De vergunninghouder (het organiserende comité) draagt er zorg voor dat er geen bodemverontreiniging optreedt en daarmee artikel 13 van de Wet bodembescherming (zorgplicht) niet wordt overtreden;
- Er mag alleen (particulier) schoon hout, snoeimateriaal en kerstbomen worden verbrand;
- Indien op of in de nabijheid van de stookplaats ander materiaal wordt aangetroffen zoals bijvoorbeeld meubilair, autobanden, geveerd hout of kunststoffen wordt dit, of de gehele stookhoop verwijderd. De kosten zijn voor de vergunninghouder;
- Het vuur mag geen zodanige omvang hebben of kunnen krijgen dat het buiten controle zou kunnen geraken;
- De omvang bedraagt maximaal 100 m<sup>3</sup>;
- In de nabijheid van het vreugdevuur moeten eerste hulpmaterialen en blusmateriaal (minimaal 1 blusser) aanwezig zijn;
- De vergunninghouder is wettelijk aansprakelijk voor eventuele ongevallen, en de eventuele schade die door het vreugdevuur ontstaat;
- De vergunninghouder dient ervoor te zorgen dat er een goed dekkende WA-verzekeringen is afgesloten;
- De vergunninghouder dient zorg te dragen voor een goed brandend vuur, zodat er zo weinig mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- Bij het ontsteken mag uitsluitend van niet-verontreinigende stoffen gebruik worden gemaakt;
- De vergunninghouder dient ervoor zorg te dragen dat de omstanders van het vreugdevuur zowel voor, tijdens als na afloop geen overlast veroorzaken in de nabije omgeving;
- De ondergrond van de vuurplaats en de omgeving moeten worden schoongemaakt en in oorspronkelijke staat worden opgeleverd;
- De vergunninghouder doet dienst als contactpersoon, houdt toezicht, is verantwoordelijk voor het branden en is aanspreekpunt voor het bevoegd gezag; hij/ zij is bereikbaar middels mobiele telefoon vanaf 31 december 8.00 uur tot en met 1 januari 13.00 uur;
- Alle aanwijzingen/ bevelen van politie, brandweer en gemeentepersoneel met betrekking tot openbare orde en veiligheid dienen stipt en onmiddellijk te worden opgevolgd en nagekomen;
- De doorgang (minimaal 3,5 meter) voor hulpverlenende instanties moet te alle tijde worden gewaarborgd;

Ongeacht of aan het bovenstaande wordt voldaan blijft de verantwoordelijkheid m.b.t. de overige Milieuwetgeving, zoals de Wet bodemsanering en de Wet verontreiniging oppervlaktewater onverkort van kracht.

De gemeente besluit ook dat het stoken van een vreugdevuur op een bepaalde locatie "automatisch en permanent" komt te vervallen als er geen vergunning wordt aangevraagd.<sup>35</sup> Er worden geen vergunningen afgegeven voor nieuwe stooklocaties.

De gemeente weet heel goed wat het betekent dat de jaarwisseling in 2005-2006 op een zondag valt.<sup>36</sup> De verwachting is namelijk dat er minder of geen vergunningen worden aangevraagd vanuit de meest kerkse (en meest problematische) dorpskernen.

*"Dit jaar valt de jaarwisseling van zaterdag op zondag. Gezien het christelijke karakter van onze gemeente zal het dit jaar tijdens de jaarwisseling, naar alle waarschijnlijkheid, relatief rustig zijn. De aankomende jaarwisseling is [...] een héél goed moment om het beleid aan te passen en uit te voeren."*<sup>37</sup>

Het voorziene scenario komt uit. Er wordt alleen in Poederrijen een vergunning voor een vreugdevuur aangevraagd. De bewoners van de overige dorpskernen vinden dat een vreugdevuur niet past bij de zondagsrust. Er wordt in deze dorpen dan ook geen organisatiecomité in het leven te roepen.

De gang van zaken zet kwaad bloed onder de bewoners. De jaarwisseling 2005-2006 verloopt onrustig in Brakel en in Bruchem. In Brakel hebben aan het begin van de avond ongeregelheden plaats. De ME wordt opgeroepen, maar chargeert hier niet. Er wordt wel een arrestatie-eenheid ingezet. In Bruchem wordt het later op de avond onrustig. Er worden diverse vuren gestookt. De aanwezige politie wordt bestookt met vuurwerk en stenen. De ME wordt ingezet en chargeert enkele malen. In totaal worden 11 personen aangehouden. Volgens een raadslid valt de escalatie te wijten aan het politieoptreden.<sup>38</sup>

*"Als de brandweer gewoon zijn werk had kunnen doen, was de situatie niet uit de hand gelopen. (...) De politie stapte uit de auto en maakte een praatje met de jongens. De brandweer kreeg alle gelegenheid om te blussen."*

---

35 Notitie gemeente Zaltbommel 13 juni 2005

36 Notitie gemeente Zaltbommel 13 juni 2005

37 Notitie gemeente Zaltbommel 13 juni 2005

38 Het Brabants Dagblad bericht over een statenlid, maar respondenten geven aan dat het om een raadslid gaat.

*Later op de avond ging het fout met de mobiele eenheid. Een deel hiervan gedroeg zich grof, beledigend en beschamend".*<sup>39</sup>

In een brief aan de gemeenteraad laat de burgemeester weten de daders, hun ouders en andere betrokkenen een gesprek tegemoet kunnen zien met hem, politie en brandweer. Het overleg moet helpen om dezelfde soort problemen in de toekomst te voorkomen.

In de media leveren bewoners kritiek op het strenge stookbeleid en op het misplaatste gebruik van het feit dat de jaarwisseling op zondag valt. Ze schrijven de ongeregelheden toe aan het gemeentebeleid. De burgemeester vraagt zich in de media hardop af of het verstandig zou zijn om vreugdevuren toe te staan:

*"Net als diverse andere mensen heb ik mij de laatste dagen afgevraagd of de onrust in Brakel en Bruchem met de aanwezigheid van een vreugdevuur kan worden voorkomen."*<sup>40</sup>

De burgemeester concludeert dat een vreugdevuur de ongeregelheden niet had kunnen voorkomen:

*"Vorig jaar is immers ook de aanwezigheid van de ME noodzakelijk geweest [...], terwijl er in die kernen toen wel vreugdevuren waren georganiseerd. En ook in de jaren daarvoor zijn er [...] op grote schaal vernielingen voorgekomen in sommige kernen met vreugdevuren."*<sup>41</sup>

Op een bewonersbijeenkomst, waarbij de burgemeester en de politie aanwezig zijn, komt veel onvrede en verdeeldheid onder bewoners naar voren. De burgemeester krijgt kritiek te verduren, maar verschillende bewoners zoeken de oorzaken ook in de dorpen zelf:

*"Er is in die dorpen iets structureels mis (...) De rellen zijn het werk van oudejaarshooligans".*<sup>42</sup>

---

39 Brabants Dagblad 02 januari 2006

40 Brabants Dagblad 12 januari 2006

41 Brabants Dagblad 12 januari 2006

42 Brabants Dagblad 03 januari 2006

*“Dat de politie de escalatie heeft veroorzaakt (...) dat gaat er bij mij niet in. ME en arrestatie-eenheden worden niet voor de lol ingezet. (...) Ik schrik ervan dat ouders niet in staat zijn om dit in de hand te houden. Er zijn minderjarigen aangehouden. Misschien moeten we maar opvoedcursussen gaan geven (...)”.*<sup>43</sup>

Een groep jongeren vindt “dat een beetje rotzooi er nou immers bij hoort”. Daarnaast zijn er verhalen te horen van bewoners die al jaren “doodsangsten uitstaan” omdat er telkens persoonlijke bezittingen (kunnen) sneuvelen. De problemen met jongeren blijken het hele jaar door te spelen. Hier staat tegenover dat de aanwezigen inzien dat er in de kleine dorpskernen weinig valt te doen voor de jongeren. De gemeente wil graag verder praten met bewoners en stelt voor een werkgroep op te starten. Die werkgroep dient een afspiegeling van de lokale bevolking te zijn en moet duidelijk maken welke wensen en behoeften er in de dorpskernen leven.<sup>44</sup>

De exacte rol van de werkgroep in de aanloop naar de jaarwisseling 2006-2007 is niet geheel duidelijk. De effecten zijn in elk geval mondjesmaat. Bij de jaarwisseling 2006-2007 is het in de twee dorpskernen voor het derde achtereenvolgende jaar onrustig. In Brakel worden aanzienlijke vernielingen gepleegd en in Bruchem worden AE en ME ingezet om de orde te handhaven. In beide dorpen worden vuren gestookt. In Bruchem raakt hierbij een jongen ernstig gewond als een caravan waar hij op staat ontploft. De gemeente Zaltbommel heeft lange tijd met dezelfde jongen onderhandeld over het faciliteren van verschillende activiteiten rond de jaarwisseling in Bruchem. De gemeente wilde echter eerst zien dat een jaarwisseling in Bruchem rustig kon verlopen.<sup>45</sup>

De bewoners leveren wederom kritiek op het politieoptreden. De inwoners van Bruchem vinden dat de ME zich provocerend heeft opgesteld. Daar komt bij dat de politie meldt dat de ME zich rond 04.10 uur voor het eerst in Bruchem begeeft. Bewoners ageren tegen deze visie en blijken later gelijk te hebben. Een ME-eenheid heeft namelijk zonder toestemming van hoggerhand rond 01.00 uur gesurveilleerd in het dorp. De politieleiding en de burgemeester tonen zich

<sup>43</sup> Brabants Dagblad 03 januari 2006

<sup>44</sup> Brabants Dagblad 14 januari 2006. noot: elke dorpskern zou een eigen werkgroep moeten krijgen.

<sup>45</sup> Interview gemeente Zaltbommel

“zeer ontstemd”.<sup>46</sup>

De politie vindt niet dat de ongeregeldheden door haar toedoen zijn ontstaan. Volgens de politie zijn de vuren rond 03.30 uur extreem hoog en is de veiligheid van burgers en eigendommen dan ernstig in het geding. Zo moet een boerderij met rieten dak nat worden gehouden wegens direct brandgevaar.<sup>47</sup> Politiepersonen die de brandweer ondersteunen, worden door jongeren bestookt met vuurwerk. Daarna verspreiden ze zich snel. Korte tijd later keren ze in kleine groepjes, verspreid over het dorp, terug en stoken (kleine) vuren. De politie wordt gedwongen zich door het gehele dorp te verplaatsen, waarbij ze constant wordt bekogeld met vuurwerk. De commandant van de ‘platte petten’ ziet zich genoodzaakt om ME bijstand te vragen:

*“Ik laat de ME niet voor niets komen. Er werd excessief geweld gepleegd. Dan heb ik maar één keus. Mijn verantwoordelijkheid is dat mijn mensen aan het eind van hun dienst weer gezond en wel naar huis kunnen. (...) Als een kleine atoombom vloog het vuur dertig meter omhoog (na een ontploffing van een caravan met autobanden. red). De bewoners van de nabijgelegen woonboerderij liepen huilend in de tuin te smeken of de brandweer hun rieten dak nat wilde houden”.*<sup>48</sup>

Het team Bommelerwaard van de politie Gelderland-Zuid start een onderzoek naar de vernielingen in Brakel. Ze vraagt onder meer via een SMS Alert bewoners zich anoniem te melden als getuige.<sup>49</sup> Meerdere bewoners doen uiteindelijk inderdaad anoniem aangifte. Het onderzoek resulteert in 37 verdachten en in 21 processen-verbaal. De aangiften zijn volgens respondenten uniek in de zo hechte gemeenschap. Een onderzoek naar de gebeurtenissen in Bruchem heeft (nog) niet geleid tot aanhoudingen.

Een bewonersinitiatief verloopt succesvol. In Brakel wordt door de plaatselijke Oranjevereniging een feest georganiseerd. De vereniging wil voorkomen dat

<sup>46</sup> Brief burgemeester Zaltbommel, *Aanwezigheid van de Mobiele Eenheid in Bruchem tijdens de jaarwisseling*, 15 februari 2007

<sup>47</sup> Brabants Dagblad, 4 januari 2007

<sup>48</sup> Adjunct teamchef team Bommelerwaard, district de Waarden, politie Gelderland-Zuid in De Volkskrant 05-01-2007

<sup>49</sup> Interview politie Gelderland-Zuid



het dorp weer negatief in het nieuws komt vanwege een onrustige jaarwisseling. De Oranjevereniging kan rekenen op steun en medewerking van de Brakelse bevolking. De politie en gemeente Zaltbommel zijn lovend over de Oranjevereniging: "Een uitstekend initiatief, die mensen verdienen niets dan lof". Het feest verloopt rustig, maar vooraf en achteraf is het wel onrustig op straat.

De gemeenteraad verdiept zich in de problemen bij de jaarwisselingen. Op haar initiatief wordt op 8 mei 2007 een - zeer goed bezochte - bijeenkomst belegd met als thema 'Een veilige jaarwisseling'. Op deze bijeenkomst geven twee externe deskundigen, Prof. dr. Cyrille Fijnaut (Hoogleraar Rechtsvergelijking, Katholieke Universiteit Tilburg) en dr. A. Cachet (Vice-Decaan faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam) hun visie op het gemeentelijke beleid rond de jaarwisselingen.

#### 4.3.3 Welke lessen trekken de betrokkenen?

De gemeente, burgemeester en politie zijn gemotiveerd in hun zoektocht naar structurele oplossing voor de problematiek rond de jaarwisselingen. Zij hebben daarbij de terechte les getrokken dat er in de gemeente Zaltbommel meer aan de hand is dan alleen rond de jaarwisselingen. Er is gekozen voor een professionalisering van het jeugd- en jongerenbeleid. Bovendien wordt er door de politie capaciteit vrijgemaakt voor herkenbaarheid in de dorpskernen.

Het is daarbij voor de betrokkenen van belang om te investeren in de communicatie met jongeren. De contacten tussen gemeente, politie en bewoners moeten in de toekomst beter worden. Met name het bereiken van jongeren moet daarbij prioriteit hebben. Er is in de kleinere dorpskernen op het moment weinig mogelijk voor de jongeren waardoor deze het hele jaar door (overlastgevend) hanggedrag vertonen. Dit gedrag kent bij de jaarwisselingen een piek. Het lijkt een sport voor de jongeren om de politie uit te dagen. De respondenten denken dat een deel van de problematiek kan worden weggenomen door jongeren meer mogelijkheden te bieden bij de vrijetijdsbesteding.

Volgens de politie hebben aanhoudingen impact binnen de gemeenschap en initiëren deze zelfreflectie. Vanuit deze zelfreflectie kan het besef voortkomen dat de wijze van de viering van jaarwisselingen anders moet.

De gang van zaken bij de jaarwisselingen leidt ertoe dat politiek en bestuur in

Zaltbommel, en haar partners, zich bezinnen op de ontstane situatie. Ze voeren niet louter interne evaluaties uit. Ten behoeve van de themabijeenkomst stelt Cachet een bondige puntsgewijze notitie op, waarin hij zijn bevindingen op een rij zet. Het gemeentebestuur en de lokale politie zijn het in hoge mate eens met de daarin vervatte lessen, al bezint ze zich nog op de vraag welke koers nu precies zal worden gekozen.

De hoofdpunten in de notitie nemen we in de rest van deze subparagraaf vrijwel letterlijk over:

Een aantal punten in het door de gemeente Zaltbommel gevoerde beleid spreekt aan:

- De gemeente heeft er bewust voor gekozen een geleidelijke sterfhuisconstructie toe te passen rond de vuren, ook als dit betekent dat niet elk vuur dooft. Er is dus ruimte voor behoeften van burgers.
- De keuze voor regulering in plaats van repressie, middels vergunningverlening onder voorwaarden aan groepen betrokken bewoners toont begrip voor de behoeften van burgers.
- De gemeente is actief op zoek naar alternatief vermaak in de vorm van een, vaak door lokale horeca, georganiseerd feest en is bereid daaraan haar medewerking te verlenen.
- Zaltbommel kiest bewust voor een lange termijn aanpak om lastige groepen jongeren en culturele aspecten te beïnvloeden. Er wordt niet na een jaar een andere weg ingeslagen.

Een aantal punten in het beleid van de gemeente Zaltbommel spreekt minder aan:

- Het beleid tracht lang bestaande tradities te doorbreken. Het overheids-optreden roept weerstand op. Een belangrijk risico van overheidsingrijpen is de mogelijke verspreiding van de problemen. In plaats van één, wellicht te groot vuur, een veelheid aan brandjes en incidenten door de hele gemeente heen.
- Het gemeentelijk beleid van Zaltbommel is geënt op het terugbrengen van kosten en schade aan het milieu. Vaak zijn de kosten bij repressie van een traditie vele malen hoger dan bij regulering. Het milieuaspect is relatief gering als gekeken wordt naar de eenmaligheid én de veel grotere milieuschade van vuurwerk.
- In het beleid ontbreekt een kosten-baten analyse. Als het over kosten

gaat, is er een gering of weinig realistisch besef van de daadwerkelijke kosten van een alternatieve aanpak. Bovendien worden er kosten binnen de overheid verplaatst naar andere partijen (bijvoorbeeld door de capaciteitsvraag bij de politie).

- De gemeente Zaltbommel heeft de neiging om voor de hele gemeente één centraal beleid te voeren. Het lijkt logischer om uit te gaan van maatwerk per dorpskern. De culturele verschillen en tradities per dorpskern zijn aanzienlijk en vragen om daarop geënt beleid.

De deskundige wijst voor de toekomst op de volgende zaken:

- De gemeente moet niet de illusie hebben of wekken dat de overheid elk probleem of incident kan voorkomen. Een interessante vraag is of een gemeente dat wel moet willen, ook om onmatige repressie te vermijden.
  - Overdrijf de risico's van de vreugdevuren niet. Natuurlijk zijn er grenzen. Het is echter belangrijk dat de gemeente zich niet zonder meer laat aanpraten dat het hier om enorme problemen en risico's gaat. Anders gezegd: kijk naar de feiten (kosten, schade) en probeer die kosten in perspectief te plaatsen.
  - Durf enig risico te nemen. De afrekencultuur in het openbaar bestuur, leidt regelmatig tot (te) krampachtige bestuurders.
- Regulering is altijd beter dan repressie. Effectiever en minder kostbaar. Een sterfhuisconstructie is een logische keuze, maar laat deze "haar eigen looptijd kiezen."
- Alternatief vermaak is verreweg de beste gemeentelijke strategie. Het leidt met name de meelopers af en voorkomt concentraties van publiek (met verkeerde bedoelingen) op verkeerde plekken.
- Tracht te werken met zo min mogelijk zichtbare politie. Houdt zeker de ME zo lang als het maar enigszins kan buiten beeld. In die zin is de discussie over wanneer de ME wel of niet in Bruchem was relevant.
  - Zichtbare politie bevestigt voor het publiek vaak de verwachting dat er iets gaat gebeuren en dat er rellen dreigen. Voor sommigen is dat een reden om te blijven en soms ook om vervelend te doen. Veel zichtbare politie wordt eerder deel van het probleem dan een deel van de oplossing.
  - Er zijn in andere dorpen en steden goede ervaringen opgedaan met snel en kleinschalig optreden tegen diegenen die toch proberen rellen te ontketenen.
  - Overweeg dus eerder de inzet van zelfstandig opererende AE in plaats

van onmiddellijk over te gaan tot inzet van de ME. De ME vormt vaak ook een vorm van volksvermaak.

- Binnen dit model van de snelle en kleinschalige interventies past ook het zo lang mogelijk surveilleren door en met platte petten in koppels die bewegen door een menigte en zo veel mogelijk contact met mensen leggen.
- Ga vooral door met diepte-investeringen – het hele jaar door – in lastige groepen. Incidenten staan zelden op zich.
- Tracht het idee los te laten dat beleid in alle dorpskernen identiek moet zijn. Dit is een verkeerde opvatting over rechtsgelijkheid. Deze rechtsgelijkheid kan ook gewaarborgd zijn met beleidsverschillen tussen de dorpskernen. Respecteer voor zover mogelijk de tradities van de afzonderlijke dorpskernen. Houd rekening met eventuele alternatieven.
- Regulering en vergunningverlening bieden acceptabele mogelijkheden om verschillen tussen dorpskernen te maken. Bijvoorbeeld door op sommige plekken ontheffingen te geven voor evenementen of desnoods voor vreugdevuren en op andere niet. Vanzelfsprekend dienen deze goed gereguleerd te zijn.
- Probeer vooraf, door gemeentelijke voorlichting en communicatie, zo veel mogelijk een positief beeld neer te zetten van de komende jaarwisseling. Beeldvorming is belangrijk.
- Als beleid wordt gebaseerd op kosten die de jaarwisseling met zich brengt, kijk dan niet alleen naar gemeentelijke kosten en niet alleen naar materiële kosten. Breng ook de baten in beeld. De gemeente Zaltbommel verplaatst op dit moment kosten naar politie en jeugdwerk. Daar is wellicht niets mis mee, maar het moet wel meegerekend worden in het totale kostenplaatje. Wat de kosten betreft gaat het niet alleen om de inzet van de buitendienst om op te ruimen of te herstellen. Zeker zo belangrijk, maar veel moeilijker meetbaar, is wat de afwikkeling van oud en nieuw betekent voor de relaties tussen gemeenten en burgers.
- Het gemeentebestuur, de burgemeester zeer in het bijzonder, kan en moet een belangrijke rol spelen bij het bij elkaar brengen van zo veel mogelijk betrokkenen. Enerzijds om te proberen bruggen te slaan naar lastige groepen jongeren. Anderzijds in het kader van de regiefunctie. Er ligt een taak in het zo goed mogelijk bij elkaar brengen van onderdelen van het gemeentelijk apparaat en alle partners - zoals politie, jeugd- en jongerenwerk, bewonersorganisaties - die nodig zijn om een veilige jaarwisseling te kunnen realiseren.

# Hoofdstuk 5

## Een gewelddadige Leidse traditie: ook in Voorschoten

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de gewelddadige traditie die in Leiden ooit in het Noorden van de stad is begonnen. De ongeregelde jaarwisselingen hebben zich, ongeveer twintig jaar geleden, verplaatst naar een nieuwe wijk in Leiden West. De suburbanisatie van de gewelddadigheden bij jaarwisselingen houdt aan, want bij de jaarwisseling 2006-2007 doet zich in Voorschoten een hevige confrontatie voor tussen politie en bewoners, waaronder bewoners die afkomstig zijn uit Leidse volksbuurten. Hun bekendheid met gewelddadige jaarwisselingen heeft volgens respondenten een rol gespeeld bij het geweld in Voorschoten in de nacht van 31 december 2006 op 1 januari 2007.

### 5.2 Dominant perspectief: de politie als mikpunt en suburbanisatie

Leiden Noord is van oudsher, dat wil zeggen sinds de Tweede Wereldoorlog, de geijkte locatie waar kerstbomen worden verzameld om er grote vreugdevuren van te stoken. Het is absoluut geen exclusieve activiteit van jongeren, want ook ouderen hebben er een aandeel in. Het is een gewoonte die is geworteld in de volkswijken met een sterke sociale controle, waarbij mensen uit families die er al generaties wonen een trekkersrol vervullen.

Het blijft bij de jaarwisseling niet beperkt tot vreugdevuren, want er doen zich al sinds de jaren '70 bijna elk jaar – zij het in wisselende mate – geweldsincidenten voor, waarbij jongeren slaags raken met de politie. Soms ontaardden die in ongeregelde jaarwisselingen. De politie reageert op de incidenten. Die politiereactie heeft geen eind kunnen maken aan de traditie, maar het heeft geresulteerd in een kat- en muisspel tussen stokers en de politie. Dit “spel” is deel uit gaan maken van de traditie. Sterker, respondenten wijzen erop dat de confrontatie met de politie en met de mobiele eenheden een doel op zich zijn geworden. Een politiechef: “Als de jeugd de confrontatie met de ME had gehad, dan was het wel goed”. Met de gedaantewisseling van de jaarwisseling – van uitbundige vreugdevuren naar het zoeken van de confrontatie met de politie – verjongt de harde kern: jongeren drukken een stempel op de gang van zaken op straat, al blijven (jong)volwassenen wel betrokken.

Het traditionele strijdtoneel verschuift. In Leiden Noord hebben de incidenten en het geweld niet meer zozeer plaats in de Marnixstraat, maar vooral in de

Sumatrastraat. Hier komt bij dat ook Leiden West (De Stevenshof) bij jaarwisselingen te maken krijgt met spanningen en ongeregelheden. Deze wijk is ongeveer 20 jaar geleden gebouwd en kent een gemengde bevolkingssamenstelling. Er zijn mensen vanuit heel Leiden naartoe verhuisd, waaronder mensen die vertrouwd waren met jaarwisselingen in Leiden Noord. Het aantal jongeren is in Leiden West fors gegroeid. Jongeren zorgen nu ook hier voor ongeregelheden bij de jaarwisseling.

Het Leidse lokale bestuur heeft zich lange tijd afwachtend opgesteld tegenover de ordeverstoringen bij jaarwisselingen. De politie trad lang tamelijk permissief op, in die zin dat ze zich toelegde op het bewaken van de veiligheid voor gebouwen en burgers en op het herstellen van de openbare orde. In 2002-2003 maken gemeenten, politie en partners letterlijk de balans op. Alleen al de materiële kosten van de jaarwisseling blijken fors. De indruk bestaat ook dat het geweld tegen de politie steeds beter wordt geregeld: "organisatie is een groot woord, maar ze bellen en hebben hun tactieken". Hier komt nog bij dat het geweld niet beperkt bleef tot Noord of West, maar zich uitstreekte tot het NS-station. Er wordt, door onder aanvoering van een nieuw aangestelde burgemeester, een zoektocht opgestart naar een doeltreffende aanpak van de jaarwisselingen. Dit resulteert in meer preventie en meer repressie, waarbij het in het bijzonder de bedoeling is dat de leidertjes op straat – die aansturen op gevaarlijke situaties en op de confrontatie met de politie – eruit worden gepikt door de politie. De zoektocht is nog in volle gang.

Bij de jaarwisseling 2006-2007 valt het politieconcept voor Leiden-Noord in duigen. Als daar twaalf politiemensen vragen om ME-ondersteuning, is dit onmogelijk omdat de ME naar Voorschoten is gestuurd. In deze gemeente zijn mede door suburbanisatie spanningen ontstaan bij de jaarwisseling. Groepen uit Leidse volksbuurten zijn namelijk gezamenlijk verhuisd naar huurhuizen in Voorschoten. In deze gemeente hebben zij een aandeel in de onrust en geweld-dadigheden bij de jaarwisseling.

### Over Leiden en Voorschoten

Op 1 januari 2007 telt de gemeente Leiden 117.492 inwoners. Het is derhalve een middelgrote stad. Leiden ligt 15 kilometer ten noordoosten van Den Haag. De gemeenteraad bestaat uit negenendertig raadsleden. Sinds de verkiezingen van 7 maart 2006 is de zetelverdeling als volgt: PvdA (10 zetels), SP (7 zetels),

VVD (6 zetels), CDA (5 zetels), Groenlinks (4 zetels), D66 (2 zetels), CU (2 zetels), Leefbaar Leiden (2 zetels) en tenslotte de Stadspartij Leiden ontzet (1 zetel). Leiden kent verder tien districten. Elk district heeft een eigen districtsraad. Sinds 16 mei 2003 is de heer Lenferink (PvdA) burgemeester van Leiden.

Voorschoten is een relatief kleine gemeente, met in totaal ongeveer 23.000 inwoners. De gemeente ligt ingeklemd tussen Leiden, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Den Haag. De gemeenteraad van Voorschoten telt negentien raadsleden. Sinds de verkiezingen van 2006 is de zetelverdeling als volgt: CDA (6), VVD (5), PvdA (4), Groenlinks (3) en D66 (1).

Per 1 mei 2007 is de heer Staatsen (VVD) benoemd tot burgemeester van de gemeente Voorschoten. Daarvoor was hij reeds sinds 1 september 2006 waarnemend burgemeester. Hij is de opvolger van mevrouw Verver-Aartsen, de huidige burgemeester van Schiedam.

Leiden en Voorschoten liggen in de politieregio Hollands Midden, district Leiden-Voorschoten. Het district Leiden-Voorschoten is onderverdeeld in vijf geografische teams, te weten: Team Noord (Merenwijk), Team Midden (Binnenstad), Team Zuid, Team West (Stevenshof) en Team Voorschoten.

## 5.3 De gebeurtenissen

### Jaarwisseling 2002-2003: zó kan het niet langer

De gang van zaken bij de jaarwisseling 2002-2003 resulteert in een koersverandering van de aanpak. Dit komt doordat verschillende gebeurtenissen bij die jaarwisseling, zeker in combinatie, daar als het ware om vragen. Het gaat om de volgende gebeurtenissen:

- Het geweld tegen de politie is wederom een doel op zich. Het is dit jaar echter heviger, massaler en ogenschijnlijk beter georganiseerd dan in voorgaande jaren. Het is des te schokkender – niet alleen voor de politie, maar ook voor politiek en bestuur – dat de jongeren hier plezier aan beleven en er nog mee weg dreigen te komen ook. Er worden op de avond van de jaarwisseling 33 mensen aangehouden.<sup>50</sup> Een brandweerrespondent:

<sup>50</sup> [www.sleutelstad.nl](http://www.sleutelstad.nl) '33 aanhoudingen tijdens de jaarwisseling'

*“Door het gebruik van scooters en mobieltjes zorgden zij voor een soort guerrilla-achtig effect waarbij de groepen zich telkens verplaatsten en de confrontatie met de politie opzochten”.*

- De brandhaard van de ongeregelde heden en confrontaties tussen jongeren en politie ligt in Leiden West, om precies te zijn in de Stevenshof, op het Alexandrine Tinneplein. De Mobiele eenheden worden ingezet om de orde te herstellen. Dit resulteert in krantenkoppen: niet alleen in de regionale media, maar ook in de landelijke.
- Veel bewoners van de Stevenshof keren zich tegen het geweld bij de jaarwisseling. Ze vinden dat het al lang niet meer gaat om een lokale traditie, maar simpelweg om strafbare feiten waartegen strenger opgetreden zou moeten worden.
- Het geweld concentreert zich niet louter op de geijkte locaties, maar strekt zich uit tot het centrum. Er hebben in de binnenstad, ook bij NS-station De Vink en bij een winkelcentrum, ongeregelde heden en confrontaties tussen de politie en jongeren plaats. Hierdoor ontstaat het gevoel dat straks geen enkele locatie is de stad meer veilig is, want na de verplaatsing van Noord naar West, verplaatsen de problemen zich nu naar het centrum. Dit weegt in de eerste plaats zwaar omdat het daarmee geen traditie meer is van een wijk of buurt, maar een probleem van de gehele stad Leiden. In de tweede plaats is het voor de lokale politiek een teken aan de wand, in die zin dat het erg duidelijk maakt dat bestuur en politie de situatie niet beheersen.
- Het (politieke) gevoel dat de situatie zo niet kan worden beheerst, keert zich tegen het tot dan toe gevoerde beleid. Dit beleid blijkt te permissief te zijn geweest tegenover de geweldplegers. Het resulteert in politieke en maatschappelijke kritiek op bevoegd gezag en politie, in de discussie die na de jaarwisseling ontstaat.
- De politiek-maatschappelijke kritiek neemt verder toe vanwege de materiële kosten van de jaarwisseling 2002-2003. Die wordt geraamd op tenminste € 375.000 bij vier partijen, te weten de gemeente (€ 215.000) en drie bedrijven: de NS (€ 84.000), KPN (€ 11.000) en JCDecaux (€ 65.066). De schade van kleinere bedrijven en van bewoners is niet meegeteld, dus

de feitelijke materiële schade valt aanzienlijk hoger uit.

Er wordt een kritische evaluatie opgesteld over de jaarwisseling 2002-2003. Die evaluatie bevat onder meer enkele krantenkoppen in het Leidsch Dagblad die de politiek-maatschappelijke sfeer goed weergeven:

*“Onrustige jaarwisseling in Leiden” (2 januari 2003)*

*“Treurnis over vernielingen” (2 januari 2003)*

*“Politie wil schade verhalen” (2 januari 2003)*

*“Stevenshof maakt balans op na de rellen: ‘Het lijkt hier de Gazastrook wel’.” (3 januari 2003)*

*“Politiek bezorgd om georganiseerde vernielingen: lik op stuk beleid bepleit voor jongeren in de Stevenshof” (4 januari 2003)*

*“Arrestaties verwacht na rellen: Politie uit forse kritiek op politie” (8 januari 2003)*

*“Gedoogbeleid rond jaarwisseling was doorgeschooten: Politie belooft beterschap” (19 maart 2003)*

De politie start en justitieel onderzoek naar de strafbare feiten tijdens de jaarwisseling. In april 2003 heeft de politie 39 arrestanten gemaakt, voornamelijk vanwege geweld en vernielingen in de Stevenshof. Het betreft voornamelijk Leidse jongeren in de leeftijd van 13 tot en met 23 jaar.

Dit justitiële onderzoek is in zekere zin het startpunt van een meer repressieve politieke aanpak van de jaarwisseling in Leiden. Want, zoals ook blijkt uit de krantenkop hierboven d.d. 19 maart 2003, geeft de politie in het politieke debat toe dat ze zich te permissief heeft opgesteld. De politie hoopt dat er een preventief effect uit zal gaan van het justitiële onderzoek: “Aanhouden op de avond zelf is het best, maar ze merken nu in ieder geval dat we dit niet toestaan, dat er echt grenzen zijn overschreden”.

## Jaarwisseling 2003-2004: een nieuwe aanpak

Er treedt op 16 mei 2003 een nieuwe burgemeester aan. De aanpak van de jaarwisseling is voor hem, net als voor zijn in Schiedam benoemde ambtgenoot, misschien wel het belangrijkste openbare ordezaakstuk: "Ik schrok echt van alles wat er was voorgevallen. Ik hoefde niet te concluderen dat het ontoelaatbaar was, want dat hadden anderen al gedaan". De jaarwisseling staat "hoog op de agenda".

De burgemeester treft niet alleen een kritische politiek-maatschappelijke sfeer aan, en een dito rapport, maar ook ideeën over hoe het beter zou kunnen. Hij treedt in overleg met de politie en met de brandweer. Er wordt gezamenlijk een "Beleidslijn jaarwisseling 2003-2004" opgesteld. De hoofddoelstelling laat zich raden: minder incidenten, minder geweld en minder schade. Het beleid wordt in essentie strenger, al wordt tegelijkertijd geprobeerd de communicatie met de bewoners te verbeteren. Het betreft, in de woorden van de burgemeester, "een meer repressieve aanpak, geflankeerd door enige preventieve maatregelen". Het nieuwe beleid kent de volgende speerpunten:

- De politie legt zich toe op vroegtijdige interventie om zoveel mogelijk gevaarlijke situaties vanwege vuren, verstoringen van de openbare orde of geweld te voorkomen. Dit politieoptreden wordt in handen gelegd van de lokale politie, waaronder wijkagenten. Het is de bedoeling om de voorkomen dat de incidenten zich op elkaar stapelen en de situatie uiteindelijk escaleert. In Leiden Noord legt de politie zogeheten huiskamerbezoeken af, bij jongeren en hun ouders. De meer of minder impliciete boodschap is dat ze zich hebben te gedragen bij de jaarwisseling. Het bezoek symboliseert dat de politie deze jongeren in de smiezen houdt.
- Er wordt prioriteit verleend aan de opsporing van strafbare feiten, zo mogelijk op de avond van de jaarwisseling. Dit geschiedt door de inzet van zogeheten VAG-teams. VAG staat voor Vaardigheden Aanhoudingen in Groepsverband. Er zal worden geprobeerd om de schade te verhalen op de daders.
- Brandstichting op willekeurige plekken wordt niet meer getolereerd. De gemeente is wel bereid om vergunningaanvragen voor vreugdevuren serieus in overweging te nemen. Ze stelt wel als voorwaarde dat bewo-

ners of buurtverenigingen verantwoordelijk worden gesteld voor de gang van zaken bij deze vreugdevuren.

- De uitvoerend ambtenaren – van politie, brandweer en gemeente – die tijdens de jaarwisseling op straat dienst doen worden beschermd. Dit is één van de redenen om politie, brandweer en ambtenaren van de dienst Milieu & Beheer in een zogenoemd 'treintje' gezamenlijk de straat op te sturen. Dit gebeurt bij de jaarwisseling 2003-2004 louter in Leiden West. Ze vormen een blus- en opruimteam. Het is niet alleen de bedoeling om geweld tegen hulpverleners te voorkomen. Met de treintjes kan ook vroegtijdig worden opgetreden tegen brandjes en de schadeherstelwerkzaamheden kunnen meteen in gang gezet worden.
- Het houden van georganiseerde feesten zijn een preventieve maatregel die de meer repressieve lijn "flankeren". De Beleidslijn jaarwisseling 2003-2004 kondigt aan dat wordt onderzocht of er een groot stedelijk feest zal worden georganiseerd. Dit resulteert in een feest in de Groenordhallen. Er kunnen daarnaast op buurt- of wijkniveau kleinere feesten worden georganiseerd, bijvoorbeeld in buurtverenigingen of sportverenigingen. De Leidse Welzijnsorganisatie (LWO) kan daarbij faciliteren. Het LWO zal via de zogeheten leefbaarheidsoverleggen ook afspraken maken met jongerengroeperingen over kleinschalige wijkgerichte activiteiten.
- De Beleidslijn Jaarwisseling 2003-2004 dringt ook aan op communicatie over de aanstaande jaarwisseling. Er wordt een communicatieplan opgesteld om (potentiële) daders, ouders, omstanders, overige inwoners van Leiden en de pers op de hoogte te stellen van de nieuwe aanpak. De "communicatie" benadrukt de repressieve aspecten, want het is de bedoeling (potentiële) ordeverstoorders te "(...) demotiveren om tot wan-gedrag over te gaan door het bekendmaken van de politieacties, melden van geboden en verboden en de bestraffing die op het overtreden van verboden staat, alsmede de georganiseerde alternatieven".<sup>51</sup>
- Het nieuwe beleid is in essentie repressief. Het kent ook flankerende maatregelen. Er wordt voorlichting gegeven op scholen. Kinderen krijgen ook loten in ruil voor ingeleverde kerstbomen en ander brandbaar

51 Beleidslijn Jaarwisseling 2003-2004

materiaal. Op nieuwjaarsdag wordt er een grote veegactie georganiseerd, zodat de stad snel weer schoon is.

- Enkele andere maatregelen die flankerend worden genoemd zijn in feite restrictief of repressief. Het betreft de Halt-afdoening van jongeren die met vuurwerk worden betrapt of die stoken. Er wordt een APV-artikel geïntroduceerd dat het slepen met kerstbomen verbiedt. Het interregionale vuurwerkteam wordt ingezet om illegale vuurwerktransporten te onderscheppen.

#### Jaarwisseling 2003-2004: rustiger, maar geen tevredenheid

De jaarwisseling 2003-2004 verloopt aanzienlijk rustiger dan die in het jaar daarvoor. Dit blijkt alleen al uit het feit dat de kritische krantenkoppen dit jaar achterwege blijven en “Leiden” dit keer in de eerste dagen van het nieuwe jaar geen nieuwsitem is in de landelijke media. Er hebben minder incidenten plaats en de kosten vallen minder hoog uit. Gemeente, politie en brandweer maken de op zich gunstige kwantitatieve balans op.

Bij de jaarwisseling 2002-2003 komen er in de periode van 27 december 00:00 uur tot 31 december 22:00 uur in totaal 447 meldingen binnen bij de politie die zijn gerelateerd aan de viering van Oud en Nieuw<sup>52</sup>.

Bij de jaarwisseling 2003-2004 blijft de teller steken op 239. In het tijdvak van 31 december 22:00 uur tot 01 januari 07:00 uur daalt het aantal meldingen ook: van 155 bij de jaarwisseling 2002-2003 naar 27 een jaar later. Dit neemt niet weg dat de ME gedurende de nacht wel één keer dient op te treden: op een geijkte locatie in Leiden Noord, namelijk de Sumatrastraat. Jongeren gooien namelijk flessen en stenen richting de politie. De politie denkt dat relatief veel relschoppers niet uit de wijk afkomstig zijn, maar uit andere wijken van Leiden en zelfs van buiten de stad. De kosten van de schade waarmee de gemeenten en drie grote bedrijven (NS, KPN en JCDecaux) te maken krijgt daalt, van € 375.000 bij de jaarwisseling 2002-2003 naar € 215.000 in het jaar daarop.

Gemeente, politie en brandweer zijn positief over het functioneren van de ‘treintjes’. Ze hebben veiligheid gebracht en ervoor gezorgd dat er eerder wordt

<sup>52</sup> De meldingen die hieronder vallen zijn: vuurwerkoverlast, brandmelding, vernieling auto en vernieling straatmeubilair.

opgetreden. Doordat de ‘treintjes’ op straat waren, werden de wachttijden bij meldingen aanzienlijk verkort. Dat verkleint vervolgens weer de kans dat brandjes uit de hand lopen of dat er imitatiegedrag ontstaat onder jongeren, die ook een brand willen stichten. De ‘treintjes’ hebben ook de multidisciplinaire samenwerking een impuls gegeven. Er zijn ook minder kerstbomen gestookt. De indruk bestaat dat het sleepverbod, de alertheid van de lokale politie op het slepen met kerstbomen en de loterij hieraan hebben bijgedragen. Er is daarnaast waarschijnlijk ook een autonoom effect: ook veel bewoners willen geen herhaling van de jaarwisseling 2002-2003.

Dit alles neemt niet weg dat de gang van zaken bij de jaarwisseling niet helemaal tevreden stemt. Er bestaan gemengde gevoelens bij het effect van de huiskamerbezoeken. De politie is ervan overtuigd dat het problemen met een deel van de jongeren uit Leiden Noord helpt te voorkomen. Er is in Noord echter ook een categorie die niet luistert naar waarschuwingen. Bovendien denkt de politie dat een deel van de relschoppers helemaal niet uit Noord komt.

Het lukt niet om de schade op de daders te verhalen, vanwege “de ingewikkelde lange strafrechtprocedure en misverstanden daarover in de communicatie”. De essentie van resterende problemen bestaat uit de haperende communicatie tussen gemeente en (potentiële) ordeverstoorers. Dit blijkt met name uit het feit dat er slechts drie gereguleerde vreugdevuren worden geregeld. De gemeente stelt in haar evaluatie:

*“Door de gemeente zijn begin december onder tijdsdruk zelf ontheffingen aangevraagd die door bewoner(s)verenigingen zouden kunnen worden overgenomen. Dit omdat het erop leek dat er geen of zeer weinig ontheffingen zouden worden aangevraagd en omdat de verwachting was dat het sterk uit de hand zou lopen als er in de plaats van de gedoogplekken van de voorgaande jaren geen andere met ontheffingen toegestane vreugdevuren zouden zijn”.*

Dit wordt toegeschreven “aan het feit dat het beleid rondom vreugdevuren nog niet volledig is uitgekristalliseerd, maar ook aan de gebrekkige (telefonische) bereikbaarheid en communicatie”. De voorgenomen voorlichtings- en communicatiecampagne valt, onder meer door zelfgecreëerde tijdsdruk, in het water. Het centrale feest in de Groenordhallen valt deels ook al in het water: er komen veel minder mensen op af dan was verwacht. Leidse jongeren vinden

het feest te commercieel en te duur. De housemuziek valt niet bij hen in de smaak: de jongeren uit de Leidse volksbuurten luisteren liever naar Frans Bauer.

De mislukte regulering van de vreugdevuren is illustratief voor de relatie tussen de gemeente en de jongeren op de geijkte probleemlocaties bij jaarwisselingen, in Noord en West. De communicatie tussen de welzijns- en jongerenwerkers en deze jongeren is matig tot slecht. Dit is in het algemeen zo, en in het bijzonder bij jaarwisselingen. Gemeente en politie hebben ook geen goed zicht op agressieve jeugdgroepen. Er wordt een opdrachtonderzoek uitgevoerd dat (pas) eind 2003 verschijnt. Het rapport trekt kritische conclusies:

*“De gemeente pakt haar regierol niet of te laat op! Er is geen tijdige gecoördineerde stadsbrede aanpak ter voorbereiding van Oud & Nieuw, geregiseerd door de gemeente.”*

*“Als gevolg van het gebrek aan initiatief gaan partijen zelf – maar te laat – bijeenkomsten en gesprekken met de jongeren regelen”.<sup>53</sup>*

Dit rapport doet aanbevelingen. De “regie van de aanpak moet nadrukkelijk” bij de gemeente liggen. Er moet meer werk gemaakt worden van het voortraject en daar moet op tijd aan worden begonnen. Er moeten duidelijke voorwaarden omtrent het gedogen van vreugdevuren worden opgesteld. Verder moet iedereen zich inzetten ten behoeve van het doel om de “De regels consequent handhaven!”.

#### Jaarwisselingen 2004-2006: op dezelfde voet

De twee hierop volgende jaarwisselingen, dus die van 2004-2005 en van 2005-2006, verlopen min of meer op dezelfde voet als die van 2003-2004. Het is inmiddels gewoonte om de schade van de gemeenten en de drie bedrijven in kaart te brengen, en meldingen die zijn gerelateerd aan de viering van de jaarwisseling te registreren. De geregistreerde schadepost bedraagt bij de jaarwisseling 2004-2005 precies € 216.808, waarvan € 163.268 voor de gemeente. Een jaar later dalen de kosten verder, naar in totaal € 179.248. De gemeentelijke schadepost bedraagt € 143.935. In Leiden West schommelt het aantal meldingen: een stijging naar 79 bij de jaarwisseling 2004-2005, en het jaar daarna een

<sup>53</sup> Meneer zij zorgen goed voor onze boompjes, Radar, 2003

afname tot 44. In Leiden Noord daalt het aantal meldingen gestaag, tot 47 bij de jaarwisseling 2005-2006.

Tabel 7: Aantal meldingen van incidenten verdeeld per regio in Leiden

	02-03	03-04	04-05	05-06
Noord	176	114	84	47
Midden	100	37	74	28
Zuid	170	62	71	59
West	159	53	79	44
Totaal	605	266	308	178

De tellingen zeggen lang niet alles. Dit blijkt al uit het feit dat de scores van de vier stadsdelen soms niet eens zoveel schelen. De situatie loopt bij de jaarwisseling 2004-2005 in Leiden Noord uit de hand, wederom op de Sumatrastraat. Er worden ook weer stenen en flessen naar de politie gegooid, ook naar de ME. De politie denkt ook nu dat veel geweldplegers niet uit de wijk afkomstig zijn. Het roept wrevel op - bij de politiek, maar zeker ook bij de politie zelf – dat er op zo’n voorspelbare plaats geweld wordt gebruikt tegen de politie, terwijl er maar drie aanhoudingen worden verricht.

De ‘treintjes’ worden wederom, naar tevredenheid ingezet. Dit keer ook in Leiden Noord. De communicatie met bewoners over – gedoogde – vreugdevuren loopt spaak. De samenwerking tussen de gemeentelijke afdeling Milieu & Beheer en de communicatieafdeling van de politie hapert. Het blijft voor bewoners daardoor onduidelijk hoe er nu een vreugdevuur gerealiseerd kan worden. Dit is in een bepaald opzicht niet zo kwalijk, want er bestaat weinig animo voor dergelijke door de gemeenten gedoogde vreugdevuren. Dit komt doordat bewoners er geen prijs op stellen om verantwoordelijkheid te dragen voor de vuren. Ze zouden dan gezien worden als verlengstuk van de gemeente, terwijl ze juist op gespannen voet staan met “het stadhuis”. Er worden uiteindelijk twee ontheffingen voor vreugdevuren aangevraagd. Eén ontheffingsprocedure loopt spaak, omdat de beoogde vergunningaanvrager niet akkoord gaat met de stoklocatie die de gemeente aanwijst.

Er wordt bij de jaarwisseling 2004-2005 wel vooruitgang geboekt met de speciale ‘Leiden ruimt op!’- vuilniszak, die gebruikt kan worden om vuurwerkresten op te ruimen. Volgens medewerkers van de afdeling Milieu & Beheer heeft dit tot minder vuurwerkresten op straat geleid.



Bij de jaarwisseling van 2005-2006 is het politieoptreden erop gericht om zo nodig snel repressief op te treden en zo nodig arrestanten te maken. Er wordt op en rondom de Sumatrastraat ME ingezet. De politie zet ook een mobiel camerateam in. Dit heeft twee bedoelingen:

- Mensen die delicten plegen fotograferen, zeker als ze niet meteen aangehouden kunnen worden. Dit maakt het mogelijk om hen later te identificeren, op te sporen en aan te houden.
- Een preventieve werking, omdat mensen merken ze gefotografeerd (kunnen) worden.

Dit werkt, want het blijft bij deze jaarwisseling relatief rustig op de Sumatrastraat. Er wordt in elk geval geen geweld tegen de politie gebruikt. Deze relatieve rust valt in elk geval niet toe schrijven aan het in Leiden Noord georganiseerde wijkfeest. Er komen namelijk nauwelijks mensen af op dit feest: naar schatting nog geen 35. De bewoners van Leiden Noord hebben klaarblijkelijk helemaal geen zin in een feest dat mede wordt georganiseerd door de gemeente.

#### Jaarwisseling 2006-2007: weer ongeregelheden in Leiden Noord en West

Bij de jaarwisseling 2006-2007 wordt op hoofdlijnen dezelfde beleidslijn gevolgd als in de twee voorgaande jaren. Er wordt op voorhand rekening gehouden met de mogelijkheid van hevig geweld tegen de politie in Leiden Noord, in het bijzonder op de Sumatrastraat. Er heeft een discussie plaats over de vraag hoe prominent de politie, en dan vooral de ME, ingezet dient te worden. De redenering dat er geen geweld tegen de politie gebruikt kan worden als er geen politie deze wijk ingaat, loopt spaak. Immers, ook burgers en objecten dienen te worden beschermd. Bovendien is het in het verleden vaak zo geweest dat er branden werden aangestoken waartegen de brandweer en politie wel moesten optreden. Ogenschijnlijk was het de bedoeling om de politie zo de wijk in te lokken en vervolgens geweld te gebruiken. Kortom, 'geen politie' is geen optie en 'weinig politie' is riskant. Er wordt daarom veel politie ingezet. De politie-inzet bij de jaarwisseling 2006-2007 bestaat uit 97 personen, inclusief VAG en leidinggevenden. De ME wordt niet de wijk in gestuurd, maar achter de hand gehouden. De verlopen van alle politieagenten en brandweerlieden worden ingetrokken. Alleen de mensen die dienst hebben op 1 januari krijgen

de nacht van de jaarwisseling vrij af. De politie draait al vanaf de kerstvakantie met volle bezetting. Er wordt ook een beroep gedaan op de brandweer uit Katwijk: personeel en materieel worden in Leiden ingezet.

De gemeente maakt geen werk meer van straatfeesten in Leiden Noord, want ze is teleurgesteld geraakt in het animo daarvoor. Er zijn dit jaar ook geen vreugdevuren. Gemeente, politie en justitie zijn wel tevreden over het effect van het cameratoezicht bij de jaarwisseling 2005-2006. Dit wordt uitgebreid in Leiden Noord: op de openbare weg, in de omgeving van de Sumatrastraat en het Kooipark. Er worden tijdelijk zogeheten opsporingscamera's opgehangen, die de gemeente in bruikleen krijgt van het OM. Gemeente en OM voeren nog wel een discussie over de publieksvoorlichting. Het OM heeft liever niet dat bekend wordt gemaakt waar de camera's hangen, omdat ze vreest dat deze dan hét mikpunt zullen worden van relschoppers. Het bestuur wil juist dat bekend raakt dat er cameratoezicht is, omdat dit preventief werkt. Er wordt inderdaad bekend gemaakt dat er camera's worden opgehangen, onder meer via de website van de gemeente: "(...) op gevoelige plekken, waarvan we een gegronnd vermoeden hebben dat er vernielingen aangericht zouden kunnen worden". Naast deze vaste camera's maakt de politie op geijkte hot spots ook gebruik van fototoestellen en mobiele videotteams. De districtschef zegt hier, op 30 december 2006, in het Leidsch Dagblad het volgende over:

*"Het gaat ons om het registreren van bijvoorbeeld groepen die zich ophouden bij branden, grotere groepen die zich door de stad verplaatsen. Die willen we in beeld brengen met alle middelen die ons ter beschikking staan. We willen zo veel mogelijk narigheid voorkomen, het moet voor alle Leidenaars echt een feest worden".<sup>54</sup>*

De situatie loopt bij deze jaarwisseling stevig uit de hand, zowel in Leiden Noord als Leiden West. Het is in de loop van oudjaardag als onrustig op straat. Er worden onder meer containers in brand gestoken. De politie verricht vijf aanhoudingen. Op de avond van de jaarwisseling vormt zich in Leiden West een groep van ongeveer 200 personen. Die groep is overduidelijk uit op de confrontatie met de politie: "Het bekende verhaal, alleen gewelddadiger dan de twee voorgaande jaren". De groep sticht illegale vreugdevuren. Zodra politie en brandweer de wijk in komen, worden ze bekogeld met stenen en

<sup>54</sup> Leidsch Dagblad (30-12-2006) 'Zero tolerancebeleid rond jaarwisseling'

vuurwerk, waaronder lawinepijlen. Een taxi wordt ook met stenen bekogeld. De relschoppers rukken houten tuinrekjes uit de grond en smijten deze op de vreugdevuren.

De groep relschoppers is in Leiden Noord nog wat groter. Het gaat naar schatting om 300 personen. Het betreft voornamelijk jongeren: jongens, maar ook meisjes, want Leiden Noord kent een meidengroep die de orde ernstig verstoort. Een politiechef: "En dan hadden we nog het 'geluk' dat de leidster van die meidengroep vast zat". De samenscholing heeft plaats op de geijkte locatie: de Sumatrastraat en enkele nabijgelegen straten, zoals de Atjehstraat en de Marnixstraat. De politie wordt uitgedaagd en ze wordt bekogeld met stenen, flessen en vuurwerk. Er wordt een achterraut van een politiebus ingegooid: agenten krijgen daarbij glasscherven in hun nek. De politie wil ondersteuning vragen van de ME, maar dat blijkt onmogelijk. Het is namelijk eerder die nacht volledig uit de hand gelopen in een belerende gemeente: Voorschoten. De ME is daar vol in actie. Er ontstaat voor de politie een penibele situatie:

*"Wij zijn daar met twaalf man op straat. Onze mensen worden volledig outnumbered. Ik heb onze mensen daarom teruggetrokken uit de wijk".*

De agressieve jongeren eigenen zich de straat nu tijdelijk toe. De jongeren richten vernielingen aan, onder meer aan een kinderdagverblijf. Op het moment dat de vernielingen plaatsvinden komt er een automatische melding van brand binnen bij de brandweer. De brandweer rukt uit, maar ze bereikt nooit haar bestemming. Relschoppers gooien een baksteen tegen de voorruit. De brandweerlieden schatten dat vervolgens ongeveer tachtig personen agressief op hen afkomen. De brandweerauto wordt bekogeld met onder meer vuurwerk en stenen. De brandweer kan niet rekenen op steun van de politie, omdat die zich al heeft teruggetrokken. Nu trekt ook de brandweer zich terug. Leiden Noord is daarmee voor enkele uren een *no go area* voor hulpdiensten. De brandweercommandant:

*"Er ontstaat een onacceptabele situatie. Het was eerder al eens gebeurd dat we bij de jaarwisseling een brandend woonhuis niet konden bereiken. Nu konden we ook niet naar de brand toe. Het liep goed af, maar als er panden afbranden omdat wij onderweg door jongeren worden tegengehouden, dan valt dat niet uit te leggen".*

Met de terugtrekking van politie en brandweer lijkt het wel of de relschoppers hun doel bereikt hebben. Er worden nog wel enkele vernielingen aangericht, maar de rust keert terug.

De politie verricht op de vooravond van de jaarwisseling 14 aanhoudingen in Leiden. Na 00:00 uur worden er nog 31 mensen in Leiden aangehouden.

De jaarwisseling 2006-2007 is om een aantal redenen een nare ervaring voor bestuur, politie en brandweer. Het idee om buurtfeesten en gedoogde vreugdevuren te organiseren was al mislukt. Nu blijkt het cameratoezicht allerm minst preventief te werken en het politieconcept valt in duigen, omdat de ME geen ondersteuning kon leveren. Er worden talrijke strafbare feiten gepleegd, maar er worden weinig aanhoudingen verricht. Het is een geluk bij een ongeluk dat de brand waar de brandweer nooit arriveert, uitdooft, want bij afwezigheid van hulpdiensten op straat: "had het allemaal nog veel erger gekund".

#### Ondertussen in Voorschoten: een hevige confrontatie tussen politie en bewoners

In Voorschoten loopt de situatie bij de jaarwisseling 2006-2007 uit de hand in Vlietwijk: een typische volksbuurt, met koophuizen en huurhuizen. In de huurhuizen wonen onder meer mensen die afkomstig zijn uit Leidse volksbuurten met een gewelddadige traditie rondom jaarwisselingen. Het is deze mensen gelukt om huurhuizen te bewonen, geconcentreerd in enkele straten in Vlietwijk. Deze suburbanisatie speelt ongetwijfeld een rol bij de spanningen en ongeregd heden die zich nu ook in Voorschoten voordoen bij Oud en Nieuw: ze zijn er namelijk bij betrokken. Het is wel zo dat niet scherp in kaart is wie nu precies geweld plegen en het is ook zo dat andere bewoners van Voorschoten een aandeel hebben bij de ongeregd heden.

Bij de jaarwisseling 2005-2006 was de situatie al dreigend, maar het liep toen "net niet" uit de hand. Op 31 december 2006 krijgt de politie omstreeks 22:00 uur een melding dat er in de Nieuw Voordorpstraat voorbereidingen worden getroffen voor een vreugdevuur. Op deze locatie is dit niet toegestaan, omdat dit vanwege de ligging van de huizen te riskant is. Er staat nu ook nog eens een zware wind. Er wordt daarom al, op regionaal niveau, overwogen om alle vreugdevuren te verbieden. Hiervan wordt afgezien, omdat dit tot heftige reacties zou leiden. Maar op deze locatie is een vuur zeker onder deze weersomstandigheden te riskant.

Politie, brandweer en gemeenteambtenaren gaan ter plaatse. Zodra de politie arriveert, wordt ze bekogeld door ongeveer twintig jongeren, variërend in de leeftijd van 12 tot 16 jaar. De politie, met name de toenmalig teamchef, creëert desondanks werkruimte voor brandweer en gemeentelijke dienst, zodat zij het brandbare materiaal kunnen verzamelen en afvoeren. De teamchef is bekend met en in de buurt. Hij treedt in gesprek met bewoners om de spanningen weg te nemen. Verschillende bewoners van de Nieuw Voordorpstraat helpen vervolgens mee met opruimen. De politie verricht geen aanhoudingen. Ze legt wel uit waarom het gevaarlijk is om in de Nieuw Voordorpstraat te stoken. Ze zegt ook dat er streng zal worden opgetreden tegen brandstichting: er zal dan worden aangehouden.

Rond 23:00 uur komt er bij de politie een melding binnen dat er in de Nieuw Voordorpstraat toch een vreugdevuur is aangestoken. De politie gaat ter plaatse en herinnert aan de waarschuwingen van een uur eerder. De politie vordert de aanwezigen om aan de kant te gaan, zodat de brandweer het vuur kan blussen.<sup>55</sup>

Velen voldoen niet aan deze vordering. Het valt op dat zich onder deze wege-  
raars mensen bevinden die nog geen uur geleden hebben geholpen met het opruimen. De groep wordt agressief en keert zich tegen de politie. Er wordt met vuurwerk naar de politie gegooid. Eén bewoner provoceert door vlak voor de politie te urineren op de openbare weg. De politie schat in dat de bewoners veel alcohol hebben gedronken en mogelijk harddrugs hebben gebruikt. Toch slagen brandweer en politie erin om het brandbare materiaal te verwijderen. De politie verricht geen aanhoudingen om escalatie te voorkomen. Er wordt wel nog "wat geduwd en getrokken". De hondengeleiders arriveren om 23:15 uur. Zij worden niet ingezet, maar ze blijven wel in de buurt van de kruising van de Nieuw Voordorpstraat en de Badhuisstraat. Zij stellen zich op, uit het zicht van de meeste aanwezigen in de Nieuw Voordorpstraat. Na het verwijderen van het brandbare materiaal, trekken politie en brandweer zich terug

Tussen 00:00 en 00:30 komt er een melding binnen, over een nieuw vreugdevuur op de Nieuw Voordorpstraat. Een verkenningseenheid gaat ter plaatse en ziet dat er een bushokje wordt vernield. De politie wil de brandweer in staat stellen om ook dit vreugdevuur te blussen. De politie loopt daartoe vanuit de Badhuisstraat, die haaks is gelegen ligt op de Nieuw Voordorpstraat, de straat

---

55 [www.brandweervoorschoten.nl](http://www.brandweervoorschoten.nl)

in. Ze vordert de bewoners meerdere malen om naar binnen te gaan. Hieraan wordt door de meeste bewoners geen gehoor gegeven. Sterker, de bewoners schelden de politie uit en bestoken haar onder meer met vuurwerk en glaswerk. Er wordt besloten om twee van de drie hondengeleiders ter versterking in te zetten. Op dat moment verzamelt een groep van ongeveer 10 tot 15 personen zich voor één van de huizen. De groep scheldt wederom de politie uit en weigert te voldoen aan de vordering van de politie om naar binnen te gaan. Eén bewoner stapt naar voren en bedreigt de politie. Op dat moment wordt hij door een politiehond gebeten. De hond bijt nog een tweede bewoner. Verschillende bewoners schoppen en slaan de twee politiehonden. De politie grijpt naar haar wapenstok om de rust te herstellen. Er ontstaat een hevig gevecht. Er worden zes mensen door de politiehonden gebeten en er raken twaalf politiemensen gewond. De verwondingen aan politiezijde lopen uiteen: snijwonden door gegooid glas, een hersenschudding en een gebroken neus, die ontstaat doordat een politieagent per ongeluk een agent slaat bij een worsteling met een bewoner.

Er wordt om ondersteuning door de ME gevraagd. De ME komt vanuit Leiden naar Voorschoten. De ME herstelt de rust, zonder geweldsgebruik. De brandweer blust het vuur en gemeentemedewerkers ruimen het brandbare materiaal op. Er worden op dat moment drie personen aangehouden vanwege openlijke geweldpleging en het niet voldoen aan een bevel of verordening. Om 06:00 worden elf bewoners van de Nieuw Voordorpstraat thuis aangehouden. De Officier van Justitie geeft toestemming om de verdachten van openlijke geweldpleging buiten heterdaad aan te houden. Er wordt gekozen voor vroege en snelle aanhoudingen om te voorkomen dat sporen zoekraken en omdat de herkenning van de verdachten nu geen problemen op zal leveren. De deuren van de woningen worden met geweld geopend. Er wordt gekozen voor een snelle actie om nieuw geweld te voorkomen. De politieactie leidt er wel toe dat enkele kinderen erg schrikken.

De gebeurtenissen leiden tot felle en emotionele debatten. De teamchef poogt de gemoederen te bedaren door te spreken met de vrouwen van enkele raddraaiers. Hij nodigt deze vrouwen uit op het politiebureau. Hij kiest hiervoor omdat hij vindt dat de vrouwen zich realistisch opstellen en veel invloed hebben op hun echtgenoten:

*“Zij willen niet dat hun echtgenoot wederom volgend jaar om half zes van zijn bed wordt gelicht. De rechtszaken van de echtgenoten lopen nog volop bij het Openbaar Ministerie. De vrouwen willen het beeld uitstralen dat zij er alles aan doen om een dergelijk incident in de toekomst te voorkomen”.*

Op 24 januari 2007 wordt een buurtbijeenkomst belegd door politie en gemeente. De verdachten mogen hierbij niet aanwezig zijn, omdat zij op schorsende voorwaarden zijn vrijgelaten: die voorwaarden stellen dat ze niet over de zaak mogen praten. De politie vindt het belangrijk “om uit te leggen waarom we op deze manier hebben ingegrepen”. Die uitleg neemt niet weg dat veel bewoners vinden dat de politie onnodig hard heeft opgetreden. De politiechef vindt dat de omgekeerde wereld:

*“Zeker nu er weer allerlei verhalen de ronde doen over excessief geweld van de politie in de Nieuw Voordorpstraat. Nou, dat is echt de omgekeerde wereld. Er is juist excessief geweld tegen de politie en brandweer gepleegd. Zij zijn met bierpullen en zwaar illegaal vuurwerk bestookt”.*<sup>56</sup>

In de weken na de jaarwisseling worden er zes klachten ingediend tegen het politieoptreden. Alle zes klachten worden door de klachtenbehandelaar van de politie beoordeeld: twee klachten worden overgedragen aan de klachtencommissie; drie klachten worden niet in behandeling genomen omdat er een strafrechtelijk traject tegen de klagers loopt; één klacht is niet in behandeling genomen omdat onduidelijk was wat het belang van de klager was.

Op 4 april 2007 wordt een tweede bewonersbijeenkomst gehouden in het gemeentehuis van Voorschoten. Deze bijeenkomst staat in het teken van de evaluatie van de politie. De autoriteiten willen afspraken maken over voor de komende jaarwisseling, die van 2007-2008. Dit komt echter veel te vroeg voor de bewoners: ze hebben de gebeurtenissen nog niet verwerkt. De opinies van politie en bewoners over de jaarwisseling 2006-2007 liggen nog ver uit elkaar.

De partijen zijn het wel eens over het feit dat er alles aan gedaan moet worden om ongeregelheden en geweld bij de aanstaande jaarwisseling te voorkomen. Hiertoe doet de politie een oproep aan de bewoners om zich te melden als contactpersoon. Die contactpersonen dienen een schakel vormen tussen de

---

<sup>56</sup> Leidsch Dagblad (04-01-2007) Politie geeft uitleg over ingrijpen tijdens oudejaar

politie en de burgers bij de voorbereiding van de jaarwisseling. Bovendien moeten zij fungeren als aanspreekpunt voor de politie bij spanningen. Niemand geeft zich in eerste instantie op als vrijwilliger. De teamchef reageert daarop en krijgt, met de nodige moeite, enkele mannen - die aanzien genieten in de buurt - zover om zich op te werpen als aanspreekpunt.

Op 13 april 2007 oordeelt het OM dat het geweldsgebruik van de politie gedurende de nacht van 31 december 2006 op 1 januari 2007 proportioneel was. De bewoners hebben “het geweld over zichzelf afgeroepen door geen gevolg te geven aan de bevelen van de politie”.<sup>57</sup>

## 5.4 Welke lessen trekken betrokkenen?

De ervaringen die in de afgelopen jaren in Leiden zijn opgedaan met risicovolle en vaak gewelddadige jaarwisselingen hebben tot leerprocessen geleid bij de betrokkenen. Door de laatste jaarwisseling is duidelijk geworden dat er ook rekening gehouden moet worden met geweld in een gemeente als Voorschoten, en dat dit repercussies kan hebben voor de situatie in Leiden. Respondenten vinden de volgende lessen belangrijk:

- Er ontstaat bij de politie-inzet een dilemma doordat het geweld tegen de politie en andere hulpdiensten wordt gericht. Respondenten zijn er zeker van dat de politie met name in Leiden Noord net zo lang wordt uitgelokt, ook met ernstige vernielingen en met gevaarlijk stoken, dat het geen optie is om niet bij voorbaat de wijk in te trekken. Bij de laatste jaarwisseling werden twaalf politiemensen geconfronteerd met ernstig geweld en met een overmacht, omdat de ME – die als *back up* was bedoeld – niet beschikbaar was. De burgemeester concludeert dat het daarom nodig is om bij de volgende jaarwisseling met voldoende politie, waaronder ME, de wijk in te gaan, zodat er snel kan worden opgetreden tegen beginnende ongeregelheden:

*“De sleutel zit in de snelheid van optreden. Als de politie eerder optreedt, met goed uitgeruste agenten, dan hadden ze de situatie kunnen controleren. Nu moesten ze wachten op de ME. Daar kwam toen nog eens bij dat die in de gemeente Voorschoten was ingezet”.*

---

<sup>57</sup> OM vindt politieoptreden Voorschoten ‘proportioneel’ (Leidsch Dagblad 13 april 2007)

- De autoriteiten en de politie in Leiden concluderen dat ze geen goed zicht hebben op de precieze samenstelling en motieven van de relschoppers. Er is daarom een opdracht verstrekt aan de Universiteit Leiden om hier criminologisch onderzoek naar te verrichten. Het valt op dat politie en (jeugd)hulpverleners het kennelijk ook niet weten. Het past binnen het concept van Informatie Gestuurde Politie van het korps Hollands-Midden om hier, al werkende en ook buiten de periode van de jaarwisseling, zo goed mogelijk zicht op te krijgen.
- Het is een bekende beleidstheorie om gewelddadigheden en riskant stoken te reguleren door middel van feesten en door bewoners door middel van vergunningen verantwoordelijkheden op te dragen. Dit is in Leiden geprobeerd en mislukt. Respondenten concluderen dat een preventief traject de risico's in de komende jaren in elk geval niet zal weg kunnen nemen. Ze bereiden daarom een repressief traject voor, al wachten ze wel af in welke mate het criminologische onderzoek wijst op mogelijkheden tot preventie.
- De respondenten in Leiden concluderen dat een (dominante) repressieve lijn communicatie allerm minst uitsluit. De tolerantiegrenzen moeten zo helder en gericht mogelijk worden gecommuniceerd: niet alleen per brief, krant of website, maar ook mondeling.
- Er moet heel zorgvuldig worden omgesprongen met reservecapaciteit van de politie. Indien alle reservecapaciteit wordt ingezet, kunnen politiemensen of brandweermensen namelijk verstoken blijven van *back up*, ook als de omstandigheden daar bij uitstek om vragen. Dit betekent dat er een goede inschatting gemaakt moet worden van 1. de ernst van een acute situatie die zich aandient en 2. de ernst van mogelijk andere gebeurtenissen die later plaats kunnen vinden.
- Er moet voor de volgende jaarwisseling een goede risicoanalyse gemat worden van de situatie in Voorschoten. Ondanks de felle debatten tussen bewoners en overheid zal er tijdens de voorbereidingen intensief overleg gevoerd moeten worden over het beleid ten aanzien van de jaarwisseling 2007-2008. Het is belangrijk om gezamenlijk te voorkomen dat ook hier een gewelddadige traditie groeit. Het biedt houvast dat het erop lijkt dat enkele gezaghebbende bewoners bereid zijn het stoken te organiseren,

in samenspraak met de gemeente. Er zullen bij de volgende jaarwisseling ook ervaren agenten worden ingezet in Voorschoten.

# Hoofdstuk 6

## Doorgeschoten tradities in Veen en Eemdijk

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de problematiek bij de jaarwisselingen in de kerkdorpen Veen en Eemdijk. De gang van zaken bij de jaarwisselingen in Veen is een schoolvoorbeeld van wat we in hoofdstuk 2 een doorgeschoten traditie noemden. Er ontspringt tussen 2003 en 2005 een strijd tussen groepen bewoners van Veen en de burgemeester van Aalburg. Het conflict raakt gepersonaliseerd tussen de burgemeester en enkele Veense kopstukken die een hoofdrol spelen bij het stoken. De jaarwisseling 2003-2004 loopt uit de hand en de politie-inzet bij de daaropvolgende jaarwisseling is aanzienlijk. Deze twee jaarwisselingen leiden tot bezinning aan de kant van de overheid en onder bewoners. De laatste jaarwisselingen zijn opmerkelijk rustig verlopen, al zijn de persoonlijke conflicten de wereld nog niet uit<sup>58</sup>.

Eemdijk kampt, net als Veen, met een doorgeschoten lokale stooktraditie. Die traditie ligt echter onder druk. Dit komt doordat het stoken regelmatig uit de hand loopt, met name tijdens de jaarwisseling 2003-2004. De gemeente kiest voor het reguleren van het stoken, waarbij middelen worden ingezet als een verplaatsing van de stooklocatie. Dergelijke middelen blijken niet of moeizaam aan te slaan. Hier komt bij dat justitie in de provincie Utrecht hamert op strikte naleving van de milieuwetgeving. Een dergelijk strikt beleid blijkt in Eemdijk echter, zeker op de korte termijn, moeilijk te handhaven. Het lokaal bestuur en de politie vinden een strikt beleid of een nulbeleid ook onverstandig, omdat dit volgens hen ongetwijfeld leidt tot geweld tegen hulpdiensten. Ze kiezen voor een combinatie van overleg en gedogen met het reguleren van het stoken.

### 6.2 Veen

#### 6.2.1 Dominant perspectief: een autonoom kerkdorp

Sinds een kleine twintig jaar worden er op een kruispunt in het hart van het kleine centrum van Veen "auto's gestookt" met Oud en Nieuw. De stookauto's zijn geprepareerd met brandbaar materiaal. Soms werden auto's tamelijk gereguleerd de kruising opgereden, stapten mensen redelijk rustig uit en werd een beperkt aantal auto's in brand gezet. Andere jaren betrof het veel meer auto's en werden ze tamelijk agressief aangereden op de kruising: mensen met bivakmuts stapten op het allerlaatste moment uit ("hoe later, hoe stoerder"),

---

<sup>58</sup> Bij de beschrijving van deze casus baseren we ons vooral op het evaluatieonderzoek: "Wie stookt er nou?": een studie naar ongeregelheden in Veen (Van der Torre, 2005).

vlak voordat de auto in brand vloog. Sommige jaren was er samenspel tussen uitvoerende politie en stokers, andere jaren was er geweld tegen politie en brandweer.

In Veen ligt veel invloed in handen van succesvolle handelaren en handelsfamilies. Het draait daarbij niet alleen om de economische status, maar zeker ook om sterke sociale netwerken van vrienden en verwanten. Binnen deze netwerken steunt en helpt men elkaar, hetgeen de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid vergroot. Die onafhankelijkheid is niet alleen in hoge mate een feitelijk gegeven, maar ook een norm: een Veense behoort onafhankelijk te zijn en zich te redden. De economische onafhankelijkheid én het harde en vele werken verklaren de grondhouding van een categorie Veensen ten aanzien van het stoken van auto's met Oud en Nieuw: met hard werken hebben ze het verdiend om zélf de orde te bepalen op hún kruising'. Twee bewoners:

*“We redden ons hier zelf wel. We werken hard en de laatste die we nodig hebben is de gemeente.”*

*“We werken 364 dagen en nachten, op zondag na dan, keihard en dan komt de burgemeester ons vertellen wat we die ene nacht wel en niet mogen doen op die kruising? Dat kunnen we dan ook wel zelf. Op die ene avond stoken we dus.”*

In de ogen van een belangrijke en toonzettende categorie Veensen – in het bijzonder de handelaren – is de overheid een soort externe factor, die zonder al te veel gevoel voor de lokale gewoonten en belangen invloed uitoefent over het dorp. Er waren altijd al antioverheid sentimenten, maar die zijn verdiept bij de gemeentelijke herindeling op 1 januari 1973. De overheid is een externe factor waar Veen vooral last van heeft. Hierin ligt voor een deel van de Veense bevolking een rechtvaardiging besloten voor het stoken met Oud en Nieuw: Veen schikt zich contre coeur naar veel overheidsbeleid, dus dan mag dat stoken best op die ene avond.

De hardnekkigheid van het stoken valt te begrijpen vanuit de gelegenheidsstructuren waarover de stokers beschikken. We schatten de harde kern van de stokers op circa tien personen, met daaromheen een deels wisselende groep van een man of twintig. De groep stokers telt een aantal regelaars die gebruik kunnen maken van de middelen van lokale ondernemingen, waaronder geld,

vervoersmiddelen (vrachtwagens) en opslagruimtes. Er worden zogeheten stookauto's – de auto's die in brand worden gestoken – opgekocht en naar Veen getransporteerd en daar op verborgen en wisselende locaties – met name in loodsen – opgeslagen. De stookauto's zijn geen autowrakken meer, maar auto's op kenteken, zodat ze desgewenst gewoon langs de weg kunnen worden geparkeerd en het niet verboden is om erin te rijden. Dus op de intenties van de bezitter(s) na betreft het een gewone auto. De hardnekkigheid van het stoken past ook binnen de traditionele autonome Veense volks- of handelscultuur. Als de overheid iets verbiedt, wordt het pas écht interessant om het wél te doen. En: als de overheid regels stelt, is het een uitdaging om die te overtreden.

Er treedt in februari 2003 een nieuwe burgemeester aan. Er ontstaat een gepersonaliseerde strijd tussen deze burgemeester en enkele sleutelfiguren in Veen die een leidende rol spelen bij het stoken. De jaarwisseling 2003-2004 loopt uit de hand. Bij de jaarwisseling 2004-2005 wordt gekozen voor een massale politie-inzet, met assistentie van de KMar. De enorme politie-inzet, de negatieve berichtgeving over Veen en 13 arrestaties in december 2004 leiden tot bezinning onder de bewoners. Dat is hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste reden dat de jaarwisselingen 2005-2006 en 2006-2007 relatief rustig verlopen, ook zonder massale politie-inzet.

### Over Veen

Veen is één van de dorpskernen van de gemeente Aalburg. De gemeenten Aalburg is ontstaan in 1973 na een gemeentelijke herindeling. Aalburg is gelegen in Noord-Brabant in het land van Heusden en Altena en bestaat uit zeven kerkdorpen: Wijk en Aalburg, Babyioniënbroek, Drongelen, Eethen, Genderen, Veen en Meeuwen. Het gemeentebestuur zetelt in de grootste dorpskern (Wijk en Aalburg). Per 1 januari 2007 zijn er 12.301 mensen woonachtig in Aalburg. 2417 inwoners zijn woonachtig in de dorpskern Veen.<sup>59</sup>

Sinds februari 2003 is de heer Buiserd (CDA) burgemeester van Aalburg. Hij zit een college voor dat bestaat uit ChristenUnie, CDA en PVDA. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 is de samenstelling van de gemeenteraad als volgt: SGP (3), CDA(3), CU(3), PVDA(2), BAB (Belangen Aalburgse Burgers) (2), VVD (1), Partij Shekkariem (1).<sup>60</sup> De samenstelling van de raad is tussen 2002 en 2006 als

<sup>59</sup> [www.aalburg.nl](http://www.aalburg.nl) Feiten en cijfers

<sup>60</sup> [www.aalburg.nl](http://www.aalburg.nl) Bestuursinformatie

volgt: SGP (3), BAB (3), CDA (3), VVD (2), CU(2), PVDA (1) en Gemeentebelangen (1).

De gemeente Aalburg ligt in de politieregio Midden en West Brabant, district Oosterhout. Het district Oosterhout is onderverdeeld in zeven teams. De gemeente Aalburg valt onder het team Altena. Het team Altena telt twee politiebureaus: in Werkendam en in Woudrichem.

### 6.2.2 De gebeurtenissen

#### Het stoken loopt tot twee keer toe uit de hand

Het stoken is ontstaan in de jaren tachtig. Er wordt met Oud en Nieuw op het kruispunt hout in brand gestoken. In deze periode wordt op een bepaald moment door de eigenaar van fruitdistributiebedrijf Timmermans hout klaargezet. Dit hout wordt de dag voor Oud en Nieuw in brand gestoken. De volgende dag worden voor het eerst auto's gestookt op de kruising. Het betreft dan autowrakken.

Bij de jaarwisseling 1989-1990 gaat het stoken van auto's veel verder dan tot dan toe gebruikelijk was. Er worden naar schatting veertien stookauto's en veel sloopmateriaal in brand gestoken. De brandweer grijpt in om te voorkomen dat nabijgelegen (winkel)panden in brand vliegen. Het grote aantal auto's wordt toegeschreven aan langs elkaar heen werken en concurrentie tussen verschillende groepjes stokers. Niemand wist precies hoeveel stookauto's er klaar stonden en de stokers wilden perse met hun auto's de kruising op.

Veel bewoners van Veen vinden dat het zo niet kan. Dat komt tot uitdrukking in meerdere jaarwisselingen daarna. Die verlopen beduidend rustiger, onder meer omdat stokers beter onderling afstemmen hoeveel auto's er worden gestookt.

Bij de jaarwisseling 1995-1996 wordt weer net zo omvangrijk gestookt op de kruising als vijf jaar eerder. Er worden op de kruising ongeveer 13 auto's in brand gestoken plus een caravan. Er bestaat aanzienlijk brandgevaar voor belendende (winkel)panden.

#### Aanscherpingen over en weer

De toenmalige burgemeester stelt naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de jaarwisseling 1995-1996 dat het zo niet langer kan. Om het stoken op de krui-

sing in de toekomst te voorkomen past de gemeente de APV aan. Die verbiedt het om autowrakken te verplaatsen of langs de openbare weg te parkeren: van 30 december tot en met 1 januari. Bij de daarop volgende jaarwisseling is er veel meer politie op de been dan gebruikelijk.

De jaarwisseling 1996-1997 verloopt relatief rustig. De forse politie-inzet en het verbod op stoken op de kruising zetten wel kwaad bloed in kringen van de stokers. Dit blijkt met Pinksteren. Tijdens Pinksteren 1997 komt het in Veen tot een confrontatie tussen de politie en een groep van naar schatting zeventig jongeren, die dan probeert te stoken. Ook in de aanloop naar Oud en Nieuw 1997-1998 is het onrustig in Veen. Op verschillende locaties in Veen wordt brand gesticht: autowrakken, hout en banden worden in brand gestoken. In een gezamenlijk persbericht doen de gemeente, de politie en het openbaar ministerie een beroep op de Veense bevolking om er toch vooral een gezellige jaarwisseling van te maken.

In de week voor de jaarwisseling voert de politie extra controles uit om burgers te waarschuwen. De jaarwisseling verloopt dat jaar uiterst onrustig. Ondanks 'de oproep' van de overheid worden op de kruising pallets en auto's in brand gestoken. De brandweer heeft steun van de politie nodig bij het blussen, omdat ze wordt belaagd. De politie grijpt in en raakt slaags met de jongeren en jongvolwassenen. De politie wordt bekogeld met stenen, bierflessen en vuurwerk. Er wordt een politieauto in brand gestoken, die ontploft. Tien dagen later stelt de teamchef van de politie vast dat het stoken er een nieuwe dimensie bij heeft gekregen, namelijk collectief en stevig geweld tegen de politie:

*"Maar die onrust in Veen was van een heel andere orde. Het gooien van molotovcocktails is echt levensgevaarlijk. Dat zijn gewoon benzinebommen."<sup>61</sup>*

Na deze onrustige jaarwisseling wordt in het voorjaar van 1998 de "werkgroep Aalburg" opgericht. In de werkgroep hebben de burgemeester, de officier van justitie, een beleidsmedewerker van de gemeente, afgevaardigden van de politie, de brandweercommandant en enkele prominente Veense inwoners zitting. De werkgroep adviseert de gemeente over de vraag wat er moet gebeuren om te zorgen dat de vieringen van de jaarwisseling ordelijk(er) verlopen: "een gezellig feest, zonder rottigheid".

<sup>61</sup> Brabants Dagblad 10 januari 1998



De eerste 'test' voor de werkgroep is Pinksteren 1998, want met Pinksteren is het ook vaak onrustig in Veen. Tijdens de nacht van Eerste op Tweede Pinksterdag 1998 stelt voetbalclub Achilles Veen haar kantine open. Hoewel het bepaald niet druk is in de kantine ("Veensen laten zich niet sturen en ook niet lokken") verloopt de nacht zonder noemenswaardige incidenten.

De 'echte test' is de jaarwisseling 1998-1999. Die verloopt ook goed. De werkgroep spreekt van tevoren met de Veense bevolking af dat de er een gereguleerd vreugdevuur komt. De Veense bevolking wordt verantwoordelijk gehouden voor de gang van zaken op de kruising. Er wordt op de kruising inderdaad een vreugdevuur gemaakt met coniferen, oud meubilair, autobanden en brandbaar materiaal. De stookauto's ontbreken dit jaar: net als de politie en de brandweer.

*"De politie is overigens opvallend afwezig, of in elk geval niet opvallend aanwezig. Brandweercommandant Henk van Helden neemt incognito een kijkje in Veen. Het is half twee en zijn team is nog niet uitgerukt. Het zijn ongekende tijden."<sup>62</sup>*

Bij de jaarwisseling 1999-2000 wordt vastgehouden aan het beleid van het jaar daarvoor. Het verloop van deze jaarwisseling geeft een tweeslachtig beeld te zien. Aan de ene kant wordt er nu geen geweld gebruikt tegen brandweerlieden of tegen de politie die hen daarbij ondersteunt. Aan de andere kant is de brandweer wel de hele nacht in touw om kleine en grote(re) branden in Veen te blussen. Op de kruising is een gecontroleerd vreugdevuur weer toegestaan, maar er wordt nu echter zoveel brandbaar materiaal naar de kruising verslept dat er een gevaarlijke situatie ontstaat. Gebouwen rond de kruising moeten natgehouden worden vanwege brandgevaar.

Politie en bestuur raken verwickeld in een conflict dat in zekere zin ook in de jaren daarna – tot aan 2003-2004 – standhoudt. Het komt erop neer dat de politie de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken met Oud en Nieuw in hoge mate neerlegt bij de Veense bevolking. De politie is niet bereid tijd en energie te steken in het aanpakken van het stoken in Veen. De burgemeester (en andere lokale bestuurders en veel politici) voelen zich in de steek gelaten door de politie, te meer omdat de teamchef zijn standpunt publiek maakt via

<sup>62</sup> Brabants Dagblad 2 januari 1999

de media. Het bevoegd gezag bij de handhaving van de openbare orde (de burgemeester) wil meer politie-inzet, maar kan die niet afdwingen omdat daarover op bovenlokaal niveau wordt beslist.

#### De permissieve periode: 1999-2003

Na de jaarwisseling 1999-2000 houdt de werkgroep op te bestaan. Kort daarna nemen bewoners van Veen het initiatief om zelf een werkgroep op te richten ten behoeve van hetzelfde doel: de viering van Oud en Nieuw. De werkgroep bestaat deels uit dezelfde personen. De werkgroep houdt onder meer openbare vergaderingen, waarvoor de aandacht al snel weer terugloopt. Bij die vergaderingen valt op dat aanwezige bewoners de schuld voor het uit de hand lopen van het stoken vooral buiten Veen zoeken, in het bijzonder bij de gemeente:

*"Verder wees de beschuldigende vinger vooral naar de gemeente. Die voert een wazig beleid en brengt zaken te vroeg in de publiciteit."<sup>63</sup>*

Politie en bestuur zijn ontevreden over de gang van zaken. Het past in de lijn van het toenmalige politiestandpunt (kortweg: Veen moet zelf orde op zaken stellen) dat ze erop wijst dat de onvrede in Veen over het stoken groeit. Immers, dat toont aan dat het wellicht niet onrealistisch is om langs de lijn van de politie orde op zaken te stellen. Een woordvoerder van de politie:

*"... in de gemeenschap [groeit] langzaam het verzet tegen de brandstichtingen en vernielingen tijdens dit soort nachten. Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de acceptatie steeds minder wordt."<sup>64</sup>*

De gebeurtenissen bij Oud en Nieuw 1999-2000 zijn voor de autoriteiten aanleiding om vreugdevuren bij de aanstaande jaarwisseling te verbieden: vooral in Veen, maar ook in omliggende dorpen. Het verbod wordt mede ingegeven doordat het stoken inmiddels een aanzienlijke kostenpost is geworden voor de gemeente Aalburg. Er wordt wel gezocht naar 'alternatieve locaties'. In Veen mag gestookt worden op een veldje op de hoek van de Bagijnhof en de Groeneweg. De autoriteiten benadrukken van tevoren dat de politie hard ingrijpt bij overtreding van het verbod. Enkele dagen voor Oud en Nieuw stuurt

<sup>63</sup> Brabants Dagblad, 2 juni 2000

<sup>64</sup> Brabants Dagblad, 13 juni 2000

burgemeester Mostert de inwoners van Veen een brief.

De stokers houden zich niet aan het formele beleid en steken, door de gemeente beschikbaar gesteld hout, reeds op 30 december 2000 in brand. Een dag later bij de viering van Oud en Nieuw, is het weer onrustig op de kruising. Omdat daar niet gestookt mag worden is de kruising gedeeltelijk afgezet. Dat weerhoudt stokers er niet van om auto's naar de kruising te rijden en aan te steken. De bestuurders dragen bivakmutsen en de auto's zijn opgekalefaterd zodat ze niet herkenbaar zijn als een sloopauto die klaarblijkelijk zal worden gebruikt om te stoken. De situatie escaleert. Er wordt met bierflessen naar brandweerlieden gegooid en er wordt een lawinepijl op hen afgeschoten. Ze voelen zich ernstig in het nauw gedreven.

#### Een anonieme werkgroep

De gang van zaken bij de jaarwisseling 2000-2001 en de brandweerevaluatie zijn de opmaat tot de oprichting van een anonieme Veense groep: Veens Onafhankelijkheids Streven (V.O.S.). Het V.O.S. wil dat er auto's worden gestookt op de kruising, maar op een nette manier: geen vernielingen en al helemaal geen geweld tegen brandweer (en politie). V.O.S. neemt dus afstand van het nog maar kort daarvoor ingenomen bestuurlijke standpunt: een vreugdevuur op een alternatieve locatie en geen vuur – zeker geen stookauto's - op de kruising. Dit weerhoudt de districtschef van de politie er niet van om zich positief uit te laten over dit Veense initiatief. De gemeente reageert boos. Ze verneemt dit politiestandpunt uit de krant. Het politiestandpunt dat dus in strijd is met de bestuurlijke lijn.

Bij de jaarwisseling 2001-2002 wordt voor een 'low profile' benadering gekozen. Dus: weinig of geen mededelingen in de media en besloten afspraken tussen gemeente, politie en stokers. Er mogen enkele auto's worden gestookt op 'de' kruising. Er worden die jaarwisseling tien autowrakken in brand gestoken. Dit gaat met weinig of geen brandgevaar gepaard, er heerst een rustige sfeer, dus zonder agressie. Burgemeester Mostert:

*“Vorige jaarwisseling is op aandringen van de raad gekozen voor een stookverbod op het kruispunt, maar dat bleek niet te werken. Een grote groep inwoners wil toch vasthouden aan deze Veense traditie. Ook nu zijn weer zo'n 600 mensen daar op de been geweest. Zolang het beheersbaar blijft, hebben we het stoken toegestaan. Wel hebben we met betrokkenen dus*

*duidelijke afspraken gemaakt. Ook over het opruimen van de kruising.”*

Kringen rond de stokers bewaren goede herinneringen aan deze jaarwisseling. Het betreft niet alleen de permissieve lijn van de burgemeester, maar ook de bejegening door de politie. Volgens een ingevoerde respondent hadden de autoriteiten en de politie met deze aanpak het stoken dood kunnen laten bloeden:

*“In het café zeiden de stokers tegen elkaar, als het zo moet hoeft het voor ons niet meer. Dan is de spanning eraf. Jammer dat de politie zo niet is doorgedaan.”*

Er diende zich wel een ander probleem aan. Er werd namelijk een appartementencomplex gebouwd aan de geijkte kruising: de plannen daarvoor zijn al eerder – in januari 2000 – openbaar gemaakt. Hierdoor veroorzaakt het stoken van auto's eerder problemen, in de vorm van brandgevaar en/of angstgevoelens bij bewoners.

#### Jaarwisseling 2002-2003: politieke kritiek op de politie

Het appartementencomplex wordt in 2002 afgebouwd. De jaarwisseling 2002-2003 is dus de eerste met het complex aan de kruising. De gemeente neemt ook nu in de aanloop naar Oud en Nieuw radiostilte in acht. Burgemeester Mostert en de politie geven naderhand in eerste instantie aan dat de jaarwisseling rustig verlopen is. Er verschijnt een curieus krantenbericht op 2 januari 2003 in het Brabants Dagblad: 'Land van Heusden en Altena beleeft rustige oudejaarsnacht: Jaarwisseling zonder uitwassen'. Het artikel gaat echter vergezeld van een foto van een enorme stapel met uitgebrande stookauto's op de gemeentewerf, afkomstig uit Veen. Zo rustig was het klaarblijkelijk dus helemaal niet geweest.

Raadsleden en een categorie bewoners van Veen zijn het dan ook niet eens met de eerste lezing van bestuur en politie. Er worden dit jaar meer dan tien auto's gestookt. Bewoners van het splinternieuwe appartementencomplex laten per brief weten dat ze angst hebben gehad:

*“14 zelfrijdende auto's, 2 caravans, 1 boot en 1 aanhangwagen, alle volgepropt met oude autobanden, afgewerkte auto-olie en alle mogelijke vieze troep, overgoten met benzine, zijn afgestookt. Elke volgende auto werd door de rijder met gevaar voor eigen leven op de brandende wrakken*

*ingereleden. Het mag een wonder heten dat men daar tot nog toe levend is uitgekomen. De hitte van de vuurzee deed in de bovenwoning van de tegenover liggende meubelshowroom vijf ramen springen! De achter de ramen gemeten temperatuur is 50 graden Celsius! Een vuurzee en donderende knallen. Originele lawinepijlen, worden regelmatig in de vuurzee gegooid. Het was gewoon beangstigend. De politie stond er bij en keek ernaar; er werd niet ingegrepen. "*

#### De eerste jaarwisseling onder de nieuwe burgemeester: 2003-2004

In februari 2003 treedt de nieuwe burgemeester, Buijserd, aan. De politiek trekt haar kritische lijn ten aanzien van de nadelen van het stoken in Veen door, want ze geeft de nieuwe burgemeester de "politieke opdracht" mee om een eind te maken aan "de levensgevaarlijke verbrandingsrituelen in het kerkdorp Veen".<sup>65</sup>

De nieuwe burgemeester concludeert dat het stoken op de kruising te gevaarlijk is: het is meerdere jaren geëscaleerd, het is gevaarlijk voor stokers en omstanders (waaronder kinderen), het stoken veroorzaakt angst bij omwonenden en winkeliers.

Burgemeester Buijserd zoekt toenadering tot sleutelfiguren in Veen en overlegt over een alternatief feest, op een andere locatie. Het betreft een andere ruimere kruising, aan de rand van het dorp, vlakbij een supermarkt. Hier zou een vuur kunnen worden gemaakt (zonder auto's) en er kan een feesttent geplaatst worden. De harde kern van de stokers en de kring om hen heen verwerpen dit feest: ze willen toch minstens enkele auto's stoken op de kruising waar dat te doen gebruikelijk is. De burgemeester ontvangt een kaart met een vlam erop en met de tekst 'blijf van ons feestje af'.

Dit jaar is er geen radiostilte. De burgemeester kondigt zijn harde lijn van tevoren aan:

*"Het stoken van autowrakken in Veen wordt deze jaarwisseling absoluut niet getolereerd. (...) het stoken levert levensgevaarlijke situaties op voor deelnemers, omstanders en omliggende panden. Wie zich toch schuldig maakt aan deze praktijken, kan een harde aanpak verwachten. Ons doel is om het dorp*

<sup>65</sup> Binnenlands Bestuur, 19 november 2004

*Veen schoon te houden."*<sup>66</sup>

De politie werkt nu wel mee aan een harde aanpak tijdens de jaarwisseling 2003-2004. Hiermee komt een eind aan de informele afstemming op operationeel niveau. Bij deze jaarwisseling wordt niet alleen veel politie ingezet: ook wordt de kruising afgezet met zeecontainers. Het is de bedoeling dat daar koste wat kost geen auto's worden gestookt. Er worden echter toch twee auto's langs de containers op de kruising gereden: nadat stokers een zeecontainer opzij hebben geschoven. Later die nacht worden er nog twee auto's op de kruising gestookt. Er worden, tot grote spijt van bevoegd gezag en politie, géén arrestanten gemaakt in de harde kern van de stokers.<sup>67</sup> "1-0" voor de stokers, zo concluderen velen in Veen.

Er ontstaan die avond ook rellen: er wordt geweld gebruikt tegen de politie die de brandweer terzijde staat bij het blussen. Het geweldsgebruik tegen de politie grijpt om zich heen als een politieauto (met twee agenten) inrijdt op een menigte: daarbij worden toeschouwers geraakt. De auto wordt bekogeld, waarna één agent uitstapt. Op dat moment daalt een regen van stenen en andere projectielen neer op de politieauto. Andere politiemensen springen bij en worden ook bekogeld.

#### De jaarwisseling 2004-2005: massale politie-inzet

In de media laat de burgemeester weten dat hij hoopt dat de ongeregelde heden bij Oud en Nieuw 2003-2004 leiden tot bezinning en dat de Veense bevolking niet in staat is gebleken de jaarwisseling op een goede manier te organiseren.

Voor de jaarwisseling 2004-2005 hanteert de driehoek een harde lijn. Een bemiddelaar tast in Veen – in kringen van de stokers - af of er mogelijkheden zijn om een alternatief feest te organiseren, maar hij ziet al snel af van verdere pogingen. Breekpunt is en blijft of nu wel of helemaal geen auto's gestookt mogen worden op de kruising.

Het is de opmaat voor een streng-repressieve aanpak van Oud en Nieuw 2004-2005 in Veen. In een interview met Binnenlands Bestuur (19 november 2004) kondigt burgemeester Buijserd de harde hand aan: "We zijn er klaar voor". Het

<sup>66</sup> Brabants Dagblad, 13 december 2003

<sup>67</sup> Binnenlands Bestuur, 19 november 2004

interview veroorzaakt veel ophef omdat Buijserd Veen omschrijft als een soort Siciliaans dorp waar mensen onder de knoet worden gehouden met bedreigingen. De lokale en regionale media nemen dit over en de rapen zijn gaar. Kort voor de jaarwisseling wijst de burgemeester er ook nog op dat een zeer ruime meerderheid van de Veense bevolking wenst dat de overheid ingrijpt: “Ik weet dat negentig procent van de mensen in Veen wil dat er een eind aan die vreugdevuren komt”.<sup>68</sup>

Belangrijke elementen van de strenge en repressieve aanpak van Oud & Nieuw 2004-2005 in Veen zijn:

- Een forse politie-inzet, met een belangrijk aandeel van Mobiele Eenheden.
- Extra surveillance – ook voorafgaand aan de jaarwisseling.
- In eerste instantie algemeen preventief toezicht, vanuit een positieve bejegening; opschaling en aanscherping op basis van onder meer scenario's.
- In zone 1 (de geijkte stooklocatie: Van der Loostraat-Witboomstraat-Mussentend) een verbod voor personen en voertuigen om zich tussen 22.30 uur (31/12) en 05.00 (01/01) op de openbare weg te bevinden.
- Een zone 2-gebied waar het niet is toegestaan om met voertuigen op de openbare weg te rijden (zelfde tijden als hierboven).
- In de periode van 27 december 2004 tot en met 1 januari 2005 is het dorp Veen een Veiligheidsrisicogebied. Dit betekent dat het na het afgeven van een last door de officier van justitie mogelijk is om preventief te fouilleren.
- Tijdens de jaarwisseling wordt opgeschaald naar een Beleidsteam en een Operationeel Team.

De burgemeester informeert de bewoners van Veen per brief (d.d. 21 december 2004) over de maatregelen die beperkingen aan hen opleggen.

In de week tussen Kerst en Oud en Nieuw blijft het onrustig in Veen. Meerdere keren worden brandjes gesticht in Veen. Op 30 december 2004 wordt weer een auto op de kruising in brand gestoken. Als de politie en brandweer in actie komen, worden ze bekogeld. Op die avond maakt de politie dertien arrestanten, deels afkomstig uit Veen. Het zou politie en justitie aanvankelijk te doen zijn geweest om belediging en later zou het gaan om opruiming. Arrestanten betwisten de rechtmatigheid van hun aanhouding. Ze blijven hoe dan ook tot

<sup>68</sup> Brabants Dagblad, 30 december 2004

na Oud en Nieuw vast zitten. Politie en justitie zijn er zeker van dat ze onder andere dé leider van het stoken hebben aangehouden. De aanhoudingen zijn een schok voor hem, onder meer omdat hij nooit eerder is aangehouden.

Tijdens de jaarwisseling wordt Veen hermetisch afgesloten door maar liefst vier pelotons ME, gepantserde shovels en pantservoertuigen van de KMAR. De politie hanteert een lage tolerantiegrens en arresteert tijdens de jaarwisseling 21 personen. Er worden geen auto's in brand gestoken en er zijn geen confrontaties met de politie. Veel bewoners zijn verbijsterd over de massale inzet en over de aanwezigheid van het pantservoertuig. Het psychologische effect is groot: er wordt gerefereerd aan oorlogstijd. Ook veel bewoners die voorstander zijn van de harde aanpak door de burgemeester vinden het concept van de jaarwisseling 2004-2005 te ver gaan. Ze schamen zich ervoor dat Veen zulk groot nieuws is. De media doen uitgebreid verslag van het politieoptreden: 'Geen millimeter ruimte voor stokers Veen', kopt het Brabants Dagblad

In zijn nieuwjaarstoespraak 2005 spreekt burgemeester Buijserd onder meer van het "(...) welslagen van de jaarwisseling...". Tevens hoopt hij op initiatief uit Veen voor een alternatieve viering van de jaarwisseling. In de media rechtvaardigt hij de drastische maatregelen, geeft hij blijk van de hoop op een nieuw begin en spreekt dankbaarheid uit voor ontvangen steunbetuigingen.

#### Jaarwisselingen 2005-2007: veel rustiger

De jaarwisselingen 2005/ 2006 en 2006/ 2007 in Veen zijn verlopen zonder ernstige incidenten of ordeverstoringen. Gedurende de jaarwisseling 2005-2006 worden op de Maasdijk bij Veen vier auto's gestookt. De brandweer laat de auto's uitbranden. Eén woning in de directe omgeving loopt schade op door vuurwerk dat klaarblijkelijk in de auto's was gestopt. In het centrum van Veen wordt uit voorzorg één autowrak veilig gesteld, dat mogelijk voor stoken gebruikt kon worden.<sup>69</sup>

De opstelling van de politie is anders dan in voorgaande jaren. De kruising wordt niet afgezet met containers en ook niet meer door een massale en afstandelijke inzet van de politie. De politie spreekt mensen en mengt zich onder de bewoners:

<sup>69</sup> Politieberichten politie Midden- en West-Brabant, district Oosterhout 1 januari 2006

*“Er was wel veel politie op de been, maar de agenten mengden zich gewoon onder de tientallen mensen, die zich rond het Veense kruispunt verzameld hadden. Van een grimmige sfeer was geen sprake.”*

Op het kruispunt in het centrum van Veen wordt gedurende de jaarwisseling 2005-2006 geen enkele auto in brand gestoken. Politie en bestuur zijn zeer content met de wijze waarop de inwoners van Veen het nieuwe jaar inluiden. Het is overduidelijk dat de overgrote meerderheid van de bewoners van Veen perse wil voorkomen dat de gemeente weer heel negatief in het nieuws komt. De stokers gaan een regelrechte confrontatie met autoriteiten uit de weg door niet op de kruising, maar op de dijk te stoken. Een politiechef:

*“We weten nu heel goed wie er stoken. En zij weten heel goed dat ze het met ons aan de stok krijgen als ze stoken op de kruising. Dan houden we aan en als dit niet mocht lukken, dan pakken we ze, ook op andere dagen, in hun nekvel wanneer dat kan. Dat is ze ook verteld. Ik ben blij hoe ze het allemaal hebben opgepakt na het jaar met de KMar op de kruising, want in Veen moeten ze natuurlijk wel uiteindelijk zélf besluiten om het anders te doen.”*

Het gemeentelijk beleid blijft wel strikt. De in brand gestoken auto's worden niet door de gemeente opgeruimd. De burgemeester laat de wrakken staan en zegt in de media: “Wie een feestje bouwt, moet de rommel ook zelf opruimen”.<sup>70</sup> Op 3 januari werden de wrakken op de dijk verwijderd door een lokale handelaar.

De jaarwisseling 2006-2007 verloopt ook relatief rustig. Er wordt in Veen een feesttent geplaatst. Het feest wordt in hoge mate door bewoners voorbereid (in overleg met de gemeente) en trekt honderden bezoekers.<sup>71</sup> De organisatoren van de feesttent hebben niet de illusie dat ze het op feest het stoken volledig konden tegengaan.<sup>72</sup> Op het kruispunt in Veen worden dit jaar twee autowrakken in brand gestoken. Dit levert geen gevaarlijke situaties op. De gemeente laat de wrakken wederom staan en ook nu worden ze opgeruimd

70 Brabants Dagblad 2 januari 2006 “Uitgebrande wrakken blijven staan”

71 Brabants Dagblad 2 januari 2007, Rustige jaarwisseling Heusden en Altena; Brabants Dagblad 5 januari 2007 ‘Stel dat er een begrafenisstoet door moet’

72 Brabants Dagblad 30 december 2006. Vuurwerk bij nieuwjaarsfeest in Veen.

door bewoners.

De gemeente blijft een beleid voeren om stoken op de kruising te voorkomen. Maar er is inmiddels een informele praktijk gegroeid dat de overheid het stoken van enkele auto's toestaat, mits dit geen gevaar oplevert en de bewoners zelf de troep opruimen. Gemeente, politie, brandweer en bewoners hebben een gedeeld belang: ze willen niet dat de toestanden van de jaarwisselingen 2003-2004 en 2004-2005 terugkeren.

### 6.2.3 Welke lessen trekken betrokkenen?

De ongeregelde heden bij de jaarwisseling 2003-2004 en met name de massale politie-inzet bij de jaarwisseling 2004-2005 hebben een enorme impact in Veen. Dit geldt zeker ook voor de bewoners. De autoriteiten laten evaluatieonderzoek verrichten naar de gang van zaken bij de jaarwisseling 2004-2005 (Van der Torre, 2005). De betrokkenen trekken de volgende belangrijke lessen:

- De overgrote meerderheid van de bewoners in Veen neemt veel aanstoot aan de negatieve mediaberichten over het dorp. De bewoners zijn ook oprecht geschrokken van het enorme machtsvertoon van de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Velen vinden dit laatste simpelweg de fout van de burgemeester. Ze vinden de gigantische politie-inzet overdreven. Dit geldt in het bijzonder voor het KMar-voertuig dat op de kruising wordt geplaatst. Toch vinden veel bewoners ook dat de stokers te veel aanleiding geven voor strenge en drastische maatregelen. Een meerderheid concludeert dat verstandig en veilig stoken moet kunnen: op de kruising of elders. Ze vinden echter ook dat de Veense bewoners de ruimte gelaten moet worden om dit stoken in hoge mate zelf te regelen, omdat overheidbemoeienis alleen maar averechts werkt. De (kringen rond de) stokers worden beïnvloed door dit publieke standpunt: ze begrijpen dat ze ook zelf grenzen moeten stellen. Dit is een reden van het rustige verloop van de twee meest recente jaarwisselingen. De stokers vinden wel dat ze zelf de grenzen moeten bepalen, omdat ze anders gezichtsverlies zouden leiden. Deze publieke stemming biedt mogelijkheden aan de autoriteiten en de politie om vooruitgang te boeken, maar het is onmogelijk om Veen een nuloptie op te leggen.
- De autoriteiten en de politie krijgen rondom de jaarwisseling 2004-2005 scherp in beeld wie er leiding geven aan het stoken. Kort voor deze

jaarwisseling wordt een aantal van deze bewoners aangehouden. De dorpsmythe dat de stokers van buiten zouden komen – zoals een categorie bewoners stellig beweerde – is daarmee van tafel. De stokers ontdekken dat de pakkans groot is geworden. Ze vrezen ook anderszins een confrontatie met de overheid. Deze groeps- en persoonsgerichte aanpak verklaart mede het opmerkelijk rustige verloop van de jaarwisselingen 2005-2006 en 2006-2007.

- De evaluatie *“Wie stookt er nou?”* raadt de autoriteiten, de burgemeester in het bijzonder, aan om in overleg te treden met de stokers. Die stokers worden een keer uitgenodigd, maar ze komen niet opdagen. Daarna wordt door de burgemeester een punt gezet achter deze poging tot communicatie en onderhandeling. De autoriteiten en de politie vinden wel een andere weg, zonder directe communicatie. De burgemeester voelt de publieke sfeer in Veen goed aan. Hij wordt door onder meer de politie op de hoogte gehouden van de sfeer onder de stokers. Het is duidelijk dat de stokers terughoudender en voorzichtiger zijn geworden, maar dat ze koste wat kost enkele auto's willen stoken en dat dit perse deels op hun manier moet. De politie mengt zich onder het publiek. Dit wordt gewaardeerd en de stokers stoken op beperkte schaal: bij de jaarwisseling 2005-2006 niet op de geijkte kruising, maar bij die van 2006-2007 weer wel. Het symboliseert de houding van de burgemeester én de stilzwijgende afspraak tussen de autoriteiten en het dorp, dat de gemeente de gestokte auto's niet opruimt. Ze laat dit over aan de bewoners, die dit ook doen, als onderdeel van de ongeschreven overeenkomst.

## 6.3 Eemdijk

### 6.3.1 Dominant perspectief: het stoken hoort erbij, maar staat onder druk

Eemdijk kent sinds jaar en dag de traditie van het stoken van een vreugdevuur tijdens de jaarwisseling. Dit wordt voornamelijk door de jeugd uit het dorp georganiseerd, op de kruising van de Eemdijk met de Vaartweg. In de weken voorafgaand aan de jaarwisseling wordt brandbaar materiaal verzameld, zoals hout, caravans en autobanden, en opgeslagen bij boeren die in de buurt van de stooklocatie wonen. Rond middernacht wordt het verzamelde materiaal naar de kruising gesleept en aangestoken. Gedurende de nacht wordt het vuur meerdere malen opgestookt met nieuw materiaal. Dit duurt meestal tot een uur of vier in de ochtend.

Het vuur trekt elk jaar een groep van gemiddeld 100 tot 150 inwoners.<sup>73</sup> Het vuur is een lokale aangelegenheid en trekt weinig tot geen toeschouwers uit omliggende plaatsen. Het betreft voornamelijk jongeren uit het dorp, maar voor het stoken zijn ook de ouders nog aanwezig. Zodra het vuur hoog oploait, en de politie en brandweer ingrijpen of op het punt staan dit te doen, zijn de meeste ouders in geen velden of wegen meer te bekennen. De traditie van het stoken wordt overgeleverd binnen gezinnen en families.

De stooktraditie van Eemdijk ligt echter onder druk. Dit komt in de eerste plaats doordat het stoken regelmatig uit de hand loopt, met name tijdens de jaarwisseling 2003-2004. Ten tweede veroorzaakt het vreugdevuur ieder jaar weer schade en een groep bewoners maakt hier bezwaar tegen. De gemeente kiest voor het reguleren van het stoken. Justitie hamert daarnaast in de provincie Utrecht op strikte naleving van de milieuwetgeving, hetgeen onder meer betekent dat louter schoon hout gestookt mag worden. Een dergelijk strikt beleid blijkt in Eemdijk echter, zeker op de korte termijn, moeilijk te handhaven. Bewoners van Eemdijk hechten, net als in Veen, sterk aan hun autonomie en ze koesteren ressentiment jegens de (lokale) overheid, die vanuit Bunschoten regeert over hún dorp. De stokers menen, net als in Veen, dat het stoken in hoge mate een verworven recht is waarvan ze uiteindelijk zelf de spelregels opstellen. Het lokaal bestuur en de politie vinden een nulbeleid ten slotte ook onverstandig, omdat dit volgens hen ongetwijfeld zou leiden tot geweld tegen hulpdiensten. Ze kiezen daarom voor een combinatie van overleg en gedogen met het reguleren van het stoken, zodat het minder riskant en schadelijk wordt.

### Over Eemdijk

Eemdijk is een klein dorp aan de rivier de Eem, dat in de gemeente Bunschoten ligt. Bunschoten ligt in de provincie Utrecht. De gemeente telt 19.467 inwoners<sup>74</sup>, waarvan er ongeveer 800 in Eemdijk wonen. De gemeente telt naast Eemdijk nog drie kernen: Bunschoten, Spakenburg en Zevenhuizen.

Het college van de gemeente Bunschoten wordt gevormd door de ChristenUnie en Betaalbaar Bunschoten. De samenstelling van de gemeenteraad (17 zetels) is als volgt: CU (7), Betaalbaar Bunschoten (4), CDA (3) en Christelijke Arbeiders

<sup>73</sup> Bedrijfsprocessensysteem (BPS) regio Utrecht, mutaties uit jaar 2004, 2005, 2006, 2007

<sup>74</sup> CBS, 1 januari 2007

Partij Bunschoten (3). De heer Van der Groep (CU) is sinds 15 december 2006 benoemd als burgemeester van de gemeente Bunschoten.

De gemeente Bunschoten ligt in district Eemland-Noord van de Politieregio Utrecht. De politieregio Utrecht kent tien districten. Bunschoten heeft zelf een klein politiebureau. Het hoofdbureau van het district staat in de gemeente Baarn.

### 6.3.2 De gebeurtenissen

#### Jaarwisseling 2002-2003: het "nieuwe stoken"

Het traditionele stoken neemt vanaf eind jaren negentig een steeds grotere vorm aan en veroorzaakt veel rotzooi. Het risico voor de omliggende panden neemt toe en het wegdek op de geijkte stooklocatie wordt aangetast: de kruising van de Eemdijk met de Vaartweg. Dit resulteert in publieke en politieke kritiek op het stoken. Het bestuur beslist daarom, in overleg met politie en brandweer, dat het vreugdevuur verplaatst dient te worden: naar de Loswal. Dit is een oud haventje, vlakbij de geijkte stooklocatie. Er is op deze plek meer ruimte en dus minder gevaar. De gemeente stort hier een plaat van zand om schade aan de bestrating zoveel mogelijk te voorkomen. De gemeente treedt in overleg met lokale sleutelfiguren over het "nieuwe stoken". Ze informeert de overige bewoners via de plaatselijke krant. De gemeente en de politie schatten vooraf in dat er, ook in kringen van de stokers, een redelijk draagvlak bestaat voor het "nieuwe stoken".

In de loop van de avond van 31 december verzamelen bewoners zoals gebruikelijk brandbaar materiaal. Ze doen dit deze keer niet op de kruising, maar op de nieuwe locatie. De politie schat in dat het goed verloopt, maar de gang van zaken krijgt een onverwachte wending. Als tijdens de kerkdienst op oudejaarsavond het grootste deel van het dorp in de kerk aanwezig is, wordt het verzamelde materiaal namelijk vroegtijdig aangestoken. Het vermoeden bestaat dat een kleine groep, die zich verzet tegen de nieuwe stooklocatie, dit vuur aansteekt. Als de overige bewoners bij het verlaten van de kerk het vuur ontdekken, zijn ze woedend. De bewoners treden in overleg met elkaar. Er wordt opnieuw brandbaar materiaal verzameld en er wordt toch weer gestookt op de kruising: de oude locatie. Er ontstaat wederom forse schade aan het wegdek.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Interview wijkagent Eemdijk, 19 juni 2007

De politie en brandweer krijgen geen greep op de situatie. De bewoners zijn boos en dulden geen inmenging met het stoken. De politie heeft haar bezetting afgestemd op de inschatting dat er gereguleerd gestookt zou worden op de nieuwe locatie: als ze al wilde ingrijpen, was dit derhalve onmogelijk geweest. Er ontstaat na deze jaarwisseling een publiek en politiek debat. Het is illustratief dat een gemeenteraadslid in de plaatselijke krant niet spreekt over "vreugdevuren", maar van "vetevuren".<sup>76</sup>

#### Jaarwisseling 2003-2004: escalatie en anonieme daders

De gebeurtenissen bij de jaarwisseling 2002-2003 zijn voor gemeente en politie aanleiding om het stoken te reguleren op de oude locatie, dus de kruising Eemdijk met de Vaartweg. Dit neemt niet weg dat de situatie bij de jaarwisseling 2003-2004 escaleert.

Tijdens deze jaarwisseling wordt rond middernacht op de kruising een caravan in brand gestoken. Er is op dat moment een menigte van ongeveer 100 personen op de been: voornamelijk jongeren. Er liggen stapels autobanden in de caravan, waardoor de brand veel overlast en (milieu)schade veroorzaakt. De politie vraagt de brandweer om het vuur te blussen, maar nog voordat de brandweer arriveert, wordt er al een tweede caravan op de stooklocatie geslept. De politie is met vier personen aanwezig en voelt zich machteloos tegen de grote groep. Ze grijpt nu niet in.

De jeugd is overduidelijk onder invloed van alcohol en gooit molotovcocktails op de twee caravans. Er worden, in de buurt van de stooklocatie, bij een bewoner ramen ingegooid. De sfeer op straat is beduidend grimmiger en agressiever dan bij de jaarwisselingen daarvoor. Als de brandweer arriveert, wordt ze bekogeld met onder meer zwaar vuurwerk en bierflesjes en brandweer- en politiewagens worden vernield. Met veel moeite slaagt de brandweer erin om de caravans te blussen. Zodra de brandweer weg is, verzamelen de jongeren nieuw brandbaar materiaal, zoals jerrycans met benzine, tractorbanden en olievaten. Er wordt weer een vuur gestookt. De brandweer keert terug, maar wordt tegengehouden door de jongeren. De jongeren maken daarbij gebruik van door de gemeente geplaatste dranghekken.

De politie wil verdere escalatie voorkomen en besluit om in te grijpen. De

<sup>76</sup> De Bunschoter, 2 januari 2003

politie zet vier extra eenheden in en roept een hondengeleider op. De politie slaagt erin om met behulp van politiehond en met gebruik van wapenstokken werkruimte te creëren voor de brandweer. De ingezette politieagenten zijn niet bekend met de plaatselijke jeugd en ze herkennen daardoor niemand.<sup>77</sup> De plaatselijk bekende wijkagenten zijn op dat moment bij andere meldingen of in Bunschoten. Er worden geen aanhoudingen verricht. De brandweer kent de namen van de betrokken jongeren ook niet.<sup>78</sup> Buurtbewoners klagen achteraf over schade aan hun eigendommen. Bestuur en politie geven te kennen dat ze optreden zodra de namen van daders worden verstrekt. De bewoners zwijgen en betalen zelf de schade.

Na de jaarwisseling van 2003-2004 buigt onder meer de gemeenteraad zich over de problematiek in Eemdijk. Aan de (toenmalige) burgemeester wordt geadviseerd om een groep inwoners te benoemen die een gelijksoortige rol als de motorclub uit Bunschoten op zich zou kunnen nemen. De groep is namelijk verantwoordelijk voor een goed en veilig verloop van het vreugdevuur op de Stenen Brug in Bunschoten. De groep uit Eemdijk zou een soortgelijke rol op zich moeten nemen voor het vuur op de kruising. Het lukt in Eemdijk echter niet om bewoners te vinden die een dergelijke organisatie willen vormen en die voldoende invloed hebben op de stokers. De kringen van de stokers houden de overheid klaarblijkelijk graag op afstand, vooral als het om deze traditie gaat.

#### Jaarwisselingen 2004-2005 en 2005-2006: rustiger

De burgemeester voert na afloop van de jaarwisseling 2003-2004 een gesprek met vermeende (jeugdige) stokers. De wijkagent legt huisbezoeken af aan gezinnen waarvan wordt gedacht dat ze betrokken zijn bij het stoken of daar invloed op uit kunnen oefenen. Ook de dominee, de catechisatie en het blad "De Kerkbode" roepen de jongeren op om zich vooral goed te gedragen tijdens de jaarwisseling. De gesprekken met de jongeren verlopen in een goede sfeer: ze geven te kennen dat ze inzien dat het stoken uit de hand is gelopen en ze beloven beterschap.

De verbeterde verhoudingen tussen overheid en (kringen rond) de jongeren worden door de burgemeester aangegrepen om in aanloop naar de jaarwis-

77 BPS Regio Utrecht, 2004

78 Interview plaatsvervangend commandant brandweer Bunschoten-Spakenburg en Eemdijk, 20 juni 2007

seling 2004-2005 een brief te schrijven naar alle inwoners van Eemdijk. Hij maakt duidelijk dat het stoken bij de komende jaarwisseling beter zal moeten verlopen.<sup>79</sup>

*"...De afgelopen jaren heeft het vreugdevuur een steeds grimmiger karakter gekregen, waarbij de jaarwisseling 2003/2004 de boeken is ingegaan als triest hoogtepunt. Een kleine groep zogenaamde feestvierders maakte misbruik van deze traditie. Deze groep ziet en ervaart de jaarwisseling als moment waarop alles mag (...) Een vreugdevuur zonder afspraken is onmogelijk. Uitgangspunt hierbij is een veilig en beheersbaar vreugdevuur. Naast afspraken over het vreugdevuur heb ik ook afspraken gemaakt met de politie over het optreden door de politie (...) Ik wil deze brief besluiten met een oproep en een wens aan alle inwoners van Eemdijk. Maak van de jaarwisseling 2004/2005 een echt traditioneel feest".*

De bijlage van de brief somt de regels voor het stoken op: de locatie is uitsluitend de kruising; de weersomstandigheden kunnen reden zijn voor een verbod op stoken; enkel kerstbomen en schoon hout mogen worden gebrand en de beheersbaarheid van het vuur wordt bepaald door de brandweer. Het idee bestaat dat de jongeren dit keer echt de afspraken na zullen leven. Op basis van de ervaringen bij de jaarwisseling 2003-2004 wordt wel rekening gehouden met onverwachte gebeurtenissen. De politie-inzet wordt hierop afgestemd. De politie schaaft enigszins op, want nu worden er twee vaste politiekoppels en de wijkagent bij het vuur in Eemdijk geplaatst. In het deeldraaiboek wordt vermeld dat er bij incidenten gebruik gemaakt dient te worden van de zogeheten vuistbus: een busje met vijf politiemensen dat voor het hele district oproepbaar is bij calamiteiten.

De jaarwisseling 2004-2005 verloopt rustig. De lokale media constateert:

*"In Eemdijk is alles perfect verlopen. Er was sprake van verdraagzaamheid en verzoening, aldus een woordvoerder van de brandweer (...) Mogelijk dat de brief van de burgemeester en inwoonster M.S. effect hebben gesorteerd"*<sup>80</sup>.

79 Brief burgemeester van Bunschoten, Dhr. L.C. Groen, onderwerp: Viering Oud en Nieuw, 22 december 2004

80 Krantenartikel: "Brandweer spreekt van rustige jaarwisseling", De Bunschoter, 3 januari 2005



De jaarwisseling 2005-2006 wordt op dezelfde manier aangepakt. Politie en gemeente hebben de jongeren laten weten dat ze tevreden waren met het verloop van de vorige jaarwisseling. In aanloop naar de jaarwisseling 2005-2006 worden de tolerantiegrenzen vanuit de politie herbevestigd.

Bij deze jaarwisseling wordt wederom een vuur gestookt op de zandplaat op de kruising. De politie houdt ter controle continue twee koppels agenten bij het vuur. Jongeren die van plan zijn om enkele autobanden op het vuur te gooien, worden aangesproken en gewaarschuwd, waarna ze er vanaf zien. De agenten worden mikpunt van spot, hoon en schampere opmerkingen. Zij nemen hierdoor afstand van het vuur, maar houden wel zicht op het verloop van het stoken. Bij deze jaarwisseling surveilleert, in één auto, in Bunschoten ook een koppel van een brandweerman en een politieagent. Zij beoordelen bij ieder aangestoken vuur de situatie.

#### Jaarwisseling 2006-2007: gedoogbeleid onder druk en toch weer incidenten

In de voorbereidingen op de jaarwisseling 2006-2007 worden het lokaal bestuur en de politie voor een keuze gesteld. Aan de ene kant willen ze graag, op hoofdlijnen, het beleid dat bij de twee laatste jaarwisseling is gevoerd doorzetten. Dit komt neer op het gedogen van een vreugdevuur op de zandplaat. Tijdens de jaarwisseling handelen politie en brandweer naar bevind van zaken, waarbij de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van gevaarlijke situaties voorop staat. Aan de andere kant dringt justitie erop aan om ook bij de jaarwisseling de Wet milieubeheer strikt na te leven. Dit was ook in voorgaande jaren het geval, maar het Openbaar Ministerie brengt dit nu door middel van een brief heel nadrukkelijk onder de aandacht van alle gemeenten in de provincie Utrecht. De brief stelt dat er strenge voorwaarden verbonden moeten worden aan het stoken, zo mag er bijvoorbeeld niet op een onbeschermde bodem worden gestookt en louter met schoon hout. De brief stelt dat de politie "uiteraard" proces-verbaal op moet maken als er niet met schoon hout wordt gestookt.<sup>81</sup>

Bestuur en politie vinden dat de brief geen recht doet aan de operationele keuzen die de politie en de brandweer bij de handhaving gedurende de jaarwisseling moeten maken. Een strikte opvolging van de brief zou volgens hen ertoe leiden dat de stokers in Eemdijk zich tegen de overheid keren, mogelijk

81 Brief Openbaar Ministerie aan alle B&W van gemeenten in provincie Utrecht, 8 september 2006

inclusief geweldgebruik, terwijl er nu juist vooruitgang wordt geboekt bij het overleg en met het reguleren van de gang van zaken. Zij vinden dat de openbare orde en eventuele fysieke risico's bij branden zwaarder wegen dan (strikte) milieuwetgeving op de avond van de jaarwisseling. In de voorbereiding proberen bestuur en politie juist het één met het ander te verenigen door afspraken te maken over de openbare orde en over vormen van stoken die geen te grote fysieke risico's opleveren en waarbij de milieuschade wordt beperkt.

Er wordt geen vergunning voor het vreugdevuur afgegeven:

*"Door het storten van een zandplaat wordt weliswaar het signaal afgegeven dat het vuur is toegestaan, maar enkel oogluidend en onder strikte voorwaarden. Gedogen is in de toekomst een makkelijkere stap naar een verbod, mocht dit nodig blijken."<sup>82</sup>*

Op 31 december 2006 komt er bij de politie een melding binnen dat een auto met volle vaart tegen een stapel materiaal is opgereden in Eemdijk. Het lijkt te gaan om brandbaar materiaal waarmee gestookt zal worden. Het materiaal ligt niet op de gedoogde locatie, op de zandplaat. Het is derhalve een duidelijke indicatie dat de jongeren dit jaar niet van plan zijn om het stoken te beperken tot de zandplaat. De gemeente verwijdert de toevallig ontdekte brandbare materialen.

De stokers gaan bij deze jaarwisseling toch weer over de schreef. Er wordt op de gedoogde stooklocatie een caravan met daarin autobanden in brand gezet. Er wordt een boom omgezaagd en op het vuur gegooid. De dichtstbijzijnde glasbak wordt in het vuur gegooid. De brandweer blust en wordt daarbij bestookt met vuurwerk. Het blussen is mede vanwege de sterke wind noodzakelijk, want door die wind zouden nabijgelegen panden gevaar kunnen lopen. De politie assisteert en weet de situatie te sussen.<sup>83</sup> De brandweercommandant spreekt over een grimmige sfeer en constateert dat de situatie beduidend is verslechterd in vergelijking met de twee voorgaande jaarwisselingen. Er worden geen arrestaties verricht.

82 Interview burgemeester van Bunschoten Dhr. M. van de Groep, 22 juni 2007

83 Interview plaatsvervangend commandant brandweer Bunschoten-Spakenburg en Eemdijk, 20 juni 2007

De politie houdt de gang van zaken op de gedoogde stooklocatie net als het jaar ervoor vanaf enige afstand in de gaten, vanuit een politieauto. De afstandelijke opstelling van de politie blijkt forse nadelen te hebben, want het is nu niet mogelijk om jongeren vroegtijdig aan te spreken. De politie ziet niet goed wat er gebeurt en ze hoort niet wat er wordt gezegd. Ze komt pas ter plaatse als er al grenzen zijn overschreden. Daarnaast is het aantal koppels op de locatie afgeschaald naar één vast koppel, plus een 'flex koppel' dat opgeroepen kan worden.

### 6.3.3 Welke lessen trekken de betrokkenen?

De hoofdrolspelers bij gemeente, politie en brandweer trekken een aantal belangrijke lessen naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de jaarwisselingen in Eemdijk:

- De lokale hoofdrolspelers vinden dat de openbare orde en de fysieke veiligheid, als het erop aan komt, zwaarder wegen dan handhaving van de milieuwetgeving. De openbare orde en de fysieke veiligheid zijn randvoorwaarden waarbinnen geprobeerd wordt de milieuschade te beperken. Ze vinden het belangrijk dat bij het opstellen en uitvoeren van regionaal beleid rekening wordt gehouden met specifieke lokale omstandigheden.
- De tweede belangrijke conclusie heeft betrekking op die specifieke lokale situatie. Het stoken is een sterke traditie: de stokers willen koste wat het kost een vuur stoken. Het gaat wat hen betreft niet om de vraag 'of' er wordt gestookt, maar 'hoe'. De lokale hoofdrolspelers vinden dat er nu goed nagedacht moet worden over de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties. Het bestaande beleid levert jaarlijks een kat-en-muisspel op dat uiteindelijk net goed en niet goed afloopt. Een uiterste bestaat uit een hard nulbeleid. Dit heeft grote nadelen: het vergt een grote politie-inzet en het zet de lokale verhoudingen op scherp. Een andere optie bestaat uit het strenger reguleren van het stoken. Om hierop toe te zien zijn er twee varianten. De eerste variant bestaat eruit dat de gemeenten en politie in de voorbereidingen afspraken maken met de bewoners en dat de politie zich bij de jaarwisseling mengt onder de stokers. Dit zal meer politie-inzet vergen, omdat is geconstateerd dat dit kan leiden tot het uitdagen van de politie en tot confrontaties. De

tweede variant beoogt dit laatste te voorkomen. Er worden in die variant vooraf afspraken gemaakt over het stoken, waarna het regelen van het stoken en de verantwoordelijkheid over het vreugdevuur tijdens de jaarwisseling in hoge mate in handen wordt gelegd van de stokers. De politie houdt afstand. Het nadeel van deze variant is dat niet kan worden opgetreden in een vroegtijdig stadium, waarna de politie bij escalatie toch in moet grijpen.

De gemeente - in het bijzonder de nieuwe burgemeester - wil in elk geval de variant verkennen waarin gezamenlijk afspraken worden gemaakt over het stoken, waarna het reguleren van het stoken bij de jaarwisseling grotendeels in handen wordt gelegd van stokers. Hij zal dit doen door middel van gesprekken met bewoners.<sup>84</sup> Het zal belangrijk zijn wat invloedrijke personen en instanties, waaronder de kerk, in Eemdijk verstandig vinden.

---

84 Interview burgemeester van Bunschoten Dhr. M. van de Groep, 22 juni 2007

# Hoofdstuk 7

## De lange ervaring in Den Haag

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de gebeurtenissen rond de jaarwisselingen in Den Haag. De jaarwisselingproblematiek in Den Haag kent een lange traditie, vooral in bepaalde volkswijken, waarbij groepen jongeren de gelegenheid die de jaarwisseling biedt aangrijpen voor ongeregelde heden. In de loop der jaren is in Den Haag veel ervaring opgedaan met verschillende wijzen van aanpak. Was er vroeger sprake van dat de stad jaarlijks rondom de jaarwisseling veranderde in wat wel als "oorlogsgebied" werd omschreven, nu wordt in een evaluatie gesproken over een situatie vergelijkbaar met die in een druk weekend. Dat is wellicht wat optimistisch gesteld, feit is dat waar voorheen in de landelijke media zowel voor als direct na de jaarwisseling stevast aandacht besteed werd aan de wijze waarop de jaarwisseling in Den Haag zou gaan verlopen c.q. was verlopen, dat in de laatste jaren niet meer het geval is en daar ook geen aanleiding voor is.

### 7.2 Dominant perspectief: toenemende structurering en professionalisering

Den Haag kent een lange traditie daar waar het de jaarwisseling betreft. Al decennia lang trekken jongeren de wijk in om kerstbomen te verzamelen en deze te stoken. Deze traditie ontstaat in de jaren, waarbij er grote groepen jongeren vanaf kerst de wijk in trekken om - zoveel mogelijk - kerstbomen te verzamelen die vervolgens gedurende oudejaarsnacht worden gestookt. Gedurende de jaren zestig en zeventig worden ook andere materialen (alles wat brandbaar is) verzameld voor het stoken. Ook verhardt het klimaat onder de jagers. De jongeren zetten zich af tegen de politie, maar ook tegen jongeren uit andere wijken. Het verzamelen van kerstbomen is een prestigestrijd geworden, met als hoogtepunt het stoken van het grootste vuur gedurende de jaarwisseling. Het stoken van vuren gaat gepaard met veel ongeregelde heden, met tonnen aan schade als gevolg.

In de loop van de jaren tachtig ontstaat er bij gemeente en politie steeds meer structuur in de aanpak van de inmiddels traditionele ongeregelde heden en langzaam worden er verbeteringen zichtbaar. Gedurende de jaren negentig wordt de aanpak geïntensiveerd en geprofessionaliseerd, ten koste van een grote financiële investering van de gemeente en een grote inzet van de hulpdiensten. De situatie verbetert geleidelijk verder en eind jaren negentig wordt een sterfhuisconstructie doorgevoerd. De laatste jaren wordt er met name winst

geboekt op het terrein van professionalisering door de betrokken partijen. Toch blijft het geweldsniveau rondom de jaarwisseling in Den Haag vergeleken met andere steden hoog.

### Over Den Haag

Den Haag of, 's-Gravenhage, is de hoofdstad van de provincie Zuid-Holland en is met 474.680 geregistreerde inwoners de derde gemeente van het land.<sup>85</sup>

De gemeente Den Haag is verdeeld in 8 Stadsdelen; Centrum, Laak, Escamp, Loosduinen, Segbroek, Haagse Hout, Scheveningen en Leidschenveen-Ypenburg. De gemeenteraad van Den Haag telt 45 leden namens 12 fracties. Het college wordt gevormd door drie partijen: PvdA, VVD en GroenLinks. Deze partijen hebben respectievelijk 15, 10 en drie zetels.

De overige zetels in de Haagse gemeenteraad zijn als volgt verdeeld: CDA (5), SP (4), D66 (2), Politieke Partij Scheveningen (1), Haagse Stadspartij (1), ChristenUnie-SGP (1), Islam Democraten (1), Lijst Pim Fortuyn (1 zetel), Solidair Nederland (1 zetel). **De burgemeester van Den Haag is, sinds 1996**, de heer W. Deetman (VVD).

Den Haag ligt in de politieregio Haaglanden. Het korps Haaglanden is verdeeld in drie districten die actief zijn in negen gemeenten. De politie Haaglanden opereert vanuit 19 politiebureaus.

### De gebeurtenissen

#### Ontstaan van een traditie: jaren 45-55

Vlak na de Tweede Wereldoorlog ontstaat er in Den Haag een nieuw fenomeen rondom de jaarwisseling. Grote groepen jongeren gaan vlak na de kerst ('derde kerstdag') kerstbomen verzamelen: in de volksmond 'kerstbomenrausen' genoemd. Het doel van het verzamelen is om zoveel mogelijk kerstbomen tijdens oudejaarsnacht te verzamelen en vervolgens te stoken, met grote vuren als gevolg. Het 'rausen' is voor de meeste gezinnen één van de weinige vormen om Oud en Nieuw te vieren gezien het karige huishoudbudget van de meeste mensen vlak na de oorlog: veel mensen hebben geen geld voor vuurwerk of drank. Daarnaast hebben de meeste mensen, in deze periode, slechts de beschikking over een fiets, waardoor ze thuis of in de wijk hun oudejaarsnacht vieren. De eerste tien jaar na de oorlog verloopt de jaarwisseling in Den

<sup>85</sup> Bron: CBS (01-01-2007)

Haag betrekkelijk rustig en zijn er nog geen noemenswaardige confrontaties (Brendel, 1998).

#### Ongewenste ontwikkelingen: 1956-1975

Het verzamelen van kerstbomen is inmiddels traditie geworden in Den Haag. Elk jaar worden massaal kerstbomen 'geraust' en gestookt. Toch verandert het beeld geleidelijk. De kerstbomenjacht breidt zich uit: grote groepen jongeren nemen alles mee wat brandbaar is en worden steeds strijdlustiger. Dat uit zich onder meer in confrontaties met de politie. Deze confrontaties komen onder andere voort uit de reactie van de politie op het 'rausen'. Er worden namelijk veel agenten ingezet om het rausen tegen te gaan.

In 1956 ontaardt de confrontatie voor het eerste in een grote rel met tien gewonden, waaronder vier agenten, als gevolg (Brendel, 1998). Vier jaar daarna - de nieuwjaarsnacht van 1960 - ontstaat er wederom een confrontatie tussen politie en jongeren. Er is sprake van een heuse veldslag in de Haagse Schilderswijk (Hoefkade). Deze confrontatie haalt de landelijke media en drukt - mede door de ongekende heftigheid van de rellen - een blijvende stempel op de jaarwisseling in Den Haag. Het AD van 2 januari 1960 beschrijft het incident als volgt:

*"Het nieuwe jaar was nauwelijks vijf uur oud toen de beruchte Schildersbuurt er uit zag als na een burgeroorlog: opgebroken bestratingen, smeulende vuren, kapotgeslagen straatlantaarns, verbrijzelde ruiten, kromgebogen verkeerspalen en beschadigde auto's. De wegen lagen bezaaid met stenen, stokken, kapotte flessen, half verbrande meubelen, planken en meubilair"*

De reactie van de politie op deze veldslag en andere confrontaties is kort maar krachtig. Er wordt - in de ogen van sommige mensen - onbeheerst erop los gemept. De jaarwisseling van 1960-1961 verloopt redelijk rustig: wel chargeert de politie enkele keren met de sabel. De dag erna - tijdens de officiële kerstboomverbranding bij de Geraniumstraat - begint een groep jongeren de politie uit te dagen met kreten als: 'Nu durven jullie niet he?'. Na verloop van tijd veranderen de scheldpartijen in openlijk geweld en voert de politie met veertien man een charge uit met de blanke sabel (zonder bescherming). Tijdens de charge raakt een zestienjarige scholier (Wim Scholte) gewond. Hij overlijdt op weg naar het ziekenhuis. De politie krijgt kritiek op haar werkwijze en velen vinden dat de politie onnodig hard optreedt (Brendel 1998).

### Onderlinge strijd

De onderlinge confrontaties rondom de jaarwisseling spelen zich niet alleen af tussen de jongeren en de politie maar ook tussen de grote groepen jongeren onderling. In eerste instantie geldt bij het 'rausen' het recht van de sterkste op individueel niveau, maar al gauw slaat dit over op wijkniveau. Het verzamelen van kerstbomen begint langzamerhand een onderlinge strijd te worden tussen enkele Haagse wijken, waarbij de wijk met de meeste kerstbomen – en dus het grootste vreugdevuur – het meeste aanzien heeft.

In het begin zijn het met name de 'sterkere' grote groepen die onderling voor veel problemen zorgen, maar naarmate de jaren verstrijken beginnen ook de 'zwakkere' groepen zich steeds meer met de strijd te bemoeien.<sup>86</sup> Het verzamelen van kerstbomen is een wijdverbreide traditie geworden.

### Opbouw naar permanente beleidsinterventie (1975-1990)

Gedurende de jaren zeventig neemt het aantal vuren – en nemen ook de ongeregelde heden - jaarlijks toe, met tonnen aan schade als gevolg. De grootte van de groepen werkt in samenhang met het grote aantal vuren anonimiteit in de hand, waardoor relschoppers hun gang kunnen gaan. De traditionele rellen en ongeregelde heden lijken door de groepen gezien te worden als normaal vertier en bij de gevolgen van hun daden lijkt niemand stil te staan. De stad verandert jaarlijks rondom de jaarwisseling van gezicht met dichtgetimmerde winkels, veel vernielingen en grote branden.

*“In de loop van de jaren 80 nam het aantal vuren en openbare ordeverstoringen toe. De relschoppers bleven vaak anoniem. Winkeliers timmerden hun ramen dicht en bewaakten hun eigendommen. De stad deed denken aan een oorlogsgebied”*

De jaarlijks terugkerende ongeregelde heden hebben ook hun impact op de mentaliteit van de politie. Bij de politie bestaat er weinig animo om te werken tijdens deze periode. De persoon die als commandant wordt aangewezen wordt door collega's beschouwd als 'de lul'.<sup>87</sup> Veel personeel weigert zelfs om te werken en in sommige gevallen blijft men gewoon weg.

---

86 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

87 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

Binnen de korpsleiding en het lokaal bestuur beseft men dat het zo niet langer door kan gaan. Er wordt door de korpsleiding getracht om een omslag teweeg te brengen bij het personeel. De mentaliteit van 'afwezig blijven' die bij veel agenten rondom de jaarwisseling geldt moet worden omgebogen in een 'ik ben erbij'- mentaliteit.<sup>88</sup> De nadruk wordt niet alleen gelegd op de mentaliteit: er wordt veel tijd gestoken in het faciliteren van eigen personeel. Dit gebeurt door onder andere een goede logistieke ondersteuning, adequate uitrusting en het vergroten van de persoonlijke veiligheid van agenten op straat door kenbaar te maken dat de agenten op straat er niet alleen voor staan.

Ter aanvulling op de nieuwe beleidsuitgangspunten wordt er een vandaliseteam opgericht dat gedurende het hele jaar – op projectmatige basis – actief daders van vandalisme opspoorde, waarbij de focus op de jaarwisseling ligt. Bij de gemeente dringt het besef door dat de diversiteit van de wijken maatwerk vereist: de problemen dienen op wijkniveau aangepakt te worden. Er wordt onderzocht welke strategie het beste past bij de wijk en op basis daarvan onderneemt de gemeente actie. In sommige wijken faciliteert de gemeente feesten en in andere wijken ligt de nadruk op straatverboden en repressief politietoedredden. Daarnaast probeert de gemeente afspraken te maken met bewoners en winkeliers op basis van gedegen plannen waarvoor de gemeente geld beschikbaar maakt.

Langzaam worden op diverse plaatsen in Den Haag positieve ontwikkelingen zichtbaar: de feesten vervangen de ongeregelde heden en de schade neemt af. Dit komt mede door het feit dat bouwlocaties – waar vaak veel loszittend materiaal voorhanden is – worden voorzien van heldere verlichting en doordat deze locaties (alsmede de winkelalages) worden voorzien van bewaking. Ook op andere plaatsen wordt de combinatie van verlichting en bewaking ingezet als middel om ongeregelde heden tegen te gaan en mensen uit de anonimiteit halen. Door de betere facilitering alsmede het steeds veiliger worden op straat ontstaat bij de politie de gewenste mentaliteitsverandering: wijkagenten hebben vanaf de kerst tot en met oudejaarsnacht dienst en hier wordt niet moeilijk over gedaan. Het verantwoordelijkheidsgevoel bij de agenten lijkt toe te nemen. Er zijn echter nog steeds bepaalde gebieden waar het onrustig blijft rondom de jaarwisseling: Schilderswijk, Spoorwijk en Scheveningen.

---

88 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

Eind jaren tachtig besluiten de betrokken partijen (gemeente, politie, brandweer) om een multidisciplinaire lange termijn aanpak te initiëren, waarbij de partners gezamenlijk naar de problemen kijken en oplossingen bedenken. Een belangrijk uitgangspunt van deze multidisciplinaire aanpak is dat de betrokken partijen kiezen voor een wijkgerichte aanpak waarin de rol van de wijkagent centraal staat. Hij moet de contacten met de buurt onderhouden, de regels duidelijk en helder communiceren en indien gewenst repressief optreden en de grootste raddraaiers uit de groep pikken.

Hoewel de betrokken partijen samenwerken is de controle – met name rondom de facilitering van activiteiten rond de jaarwisseling– nog steeds zoek. Er wordt niet bijgehouden wie er wordt gefaciliteerd en of de gemaakte afspraken met de bewoners en winkeliers worden nagekomen. Een belangrijk oorzaak voor het gebrek aan controle is dat er het principe ‘kennen en gekend worden’ nog niet voldoende is ingevoerd. Daarnaast zijn er in sommige wijken nog aanzienlijke spanningen tussen politie en bewoners: de politie is niet ‘*on speaking terms*’ met de bewoners. Dit maakt het moeilijk voor de wijkagent om afspraken met bewoners te maken.

De multidisciplinaire aanpak is nog vrijblijvend: er worden geen harde afspraken gemaakt over rollen, taken, verwachtingen en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn bepaalde wijken nog steeds volop in strijd met elkaar en leveren diverse wijkgebonden problemen een voedingsbodem voor ongeregelde heden. Uiteindelijk wordt er besloten om problemen in bepaalde hardnekkige wijken de kop in te drukken via de repressieve benadering: inzet van de mobiele eenheid (ME).

### Vanaf 1990: Regulering en duidelijke lijnen

In de jaren negentig wordt de aanpak gecontinueerd en geïntensiveerd. Dit vergt enerzijds van de gemeente een aanzienlijke financiële investering en anderzijds wordt er van politie en brandweer verwacht dat zij de nodige capaciteit beschikbaar stellen voor de jaarwisseling. Bij de gemeente gaat men nauwkeuriger kijken naar de facilitering. Feesten worden gekoppeld aan ‘goed gedrag’ en moeten verdiend worden door het nakomen van gemaakte afspraken en het nemen van verantwoordelijkheid door de bewoners zelf. Ondanks deze maatregelen blijft de situatie in sommige gebieden gespannen.

De politie bouwt het beleid van de jaren daarvoor uit, waarbij de centrale

strategie op decentraal niveau wordt uitgezet. Om de wijkgebonden problemen aan te pakken worden de kleine wijkbureaus ingezet. Er wordt verwacht dat zij de taken rondom Oud en Nieuw op zich nemen en dat zij gedurende de jaarwisseling operationeel zijn. De gedachte hierachter is dat zij meer kennis hebben van de wijkcultuur en hier adequaat mee weten om te gaan. Niet de districtschef maar de bureauchef wordt verantwoordelijk. Het voordeel hiervan is dat er direct afspraken kunnen worden gemaakt met de stadsdelen. Deze stadsdelen nemen – net als de wijkbureaus - taken op zich, waardoor de decentralisatie wordt gestimuleerd. Het overkoepelend beleid is leidend, maar op basis van eigen – lokale – kennis ingevuld.

Ook wordt het geweldsmonopolie van de politie anders gehanteerd. Werd er voorheen eerst geslagen dan pas gepraat, nu zijn de rollen omgedraaid en probeert de politie met de bewoners in gesprek te gaan alvorens er wordt besloten om in te grijpen. Dit betekent voor de politie dat zij tussen het publiek moeten gaan staan in plaats van tegenover.

Dit levert aanvankelijk enkele gewonde collega’s omdat groepen afkomstig zijn van een nieuwe generatie: anders opgevoed en moeilijk bereikbaar.<sup>89</sup> Zij hebben op basis van geruchten en historische vertellingen een ‘ouderwets’ beeld van de politie en de jaarwisseling. De platte petten krijgen moeizaam contact met de groepen jongeren en worden vaak genegeerd. Daarnaast ontstaat er wrijving door contacten uit het reguliere politiewerk: de relatie met de politie is er één van wantrouwen en beschuldigingen over en weer.

Eind jaren negentig wordt een sterfhuisconstructie doorgevoerd. Dit houdt in dat de gemeente – door een combinatie van regulering en ontmoediging - het aantal vuren in de stad wil terugdringen. De reden hiervoor is dat de schade op de pleinen waar traditioneel gestookt wordt, te groot is. Er worden stookplaatsen door de gemeente aangewezen en aangelegd (zand op de rijbaan gestort en stalen rijplaten op het gras) en er mogen voortaan geen brandbare materialen zoals autobanden op de vuren worden gegooid. Opgemerkt dient wel te worden dat de “moderne”kerstbomenjacht (rausen van brandbaar materiaal) steeds eerder begint, soms al vanaf de herfstvakantie. De piek blijft liggen in de periode tussen Kerst en Oud & Nieuw.

---

89 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

Het beleid van de gemeente vindt steun bij vele groepen burgers die vinden dat het stoken te onverantwoord en gevaarlijk is geworden. Gemeente en politie realiseren zich dat door stookplaatsen aan te wijzen het probleem niet geheel wordt opgelost en dat er altijd groepen zullen zijn die hun eigen vuurtje willen stoken. Om deze trend enigszins beheersbaar te houden doet de Haagse politie een beroep op de Dienst Luchtvaart van de KLPD om op zoek te gaan naar illegale stookplaatsen. Indien deze worden aangetroffen verwijdt de politie ze 'net' voor Oud en Nieuw zodat er geen tijd is om een nieuwe brandstapel op te bouwen. Het opruimen van de illegale stookplaatsen gebeurt door inzet van multidisciplinaire treinen, waarbij politie, brandweer en een gemeentelijke shovel gezamenlijk een einde maken aan de stookplaatsen en deze meteen opruimen. Daarnaast worden de legale stookplaatsen 's nachts door de treinen schoongemaakt en opgeruimd zodat er geen nadere ongeregelheden rondom de locatie gebeuren aan het eind van de nacht/begin van de ochtend.

In deze periode zoekt de politie steeds meer toenadering tot de horeca. Zij zijn in de loop der jaren steeds professioneler geworden met name op het gebied van veiligheid en beveiliging. Dit uit zich in het feit dat de politie er goede afspraken mee kan maken en dat er vanuit de horeca initiatieven komen op de veiligheid te verhogen, bijvoorbeeld door niet alle feesten tegelijk te laten eindigen, gesloten feesten te organiseren en voorwaarden voor de toegang te stellen. De horeca verstrekt de politie gegevens over de georganiseerde feesten: soort feest, aantal verkochte kaarten e.d. Daarnaast heeft de politie speciale horecateams die goede contacten hebben in de lokale horecawereld. Doordat zij elk weekend actief zijn vormen zij ook voor de feestgangers een vertrouwd gezicht.

Om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is bij de politie is het personeel verplicht in dienst: verlof is niet meer mogelijk. Er geldt een regeling van 2 jaarwisselingen in dienst, één jaarwisseling verlof.

Het beleid van de gemeente is nog steeds gericht op het terugdringen van het aantal vuren tijdens de jaarwisseling. Tijdens de jaarwisseling 2006-2007 waren er vijf gedooglocaties, in 2001-2002 waren het er nog vijftientig. Hierbij houdt de politie toezicht en worden zij door de brandweer geadviseerd. De politie benadrukt dat het verminderen van het aantal vuren in Den Haag niet betekent dat de gemeente bezig is met het stapsgewijs verbieden van alle vuren: er is geen zero tolerance beleid. De bedoeling is de situatie zoveel mogelijk

te normaliseren en een feest van de jaarwisseling te maken met ruimte voor tradities en burgerinitiatieven.<sup>90</sup> De vreugdevuren worden nog steeds gedoogd op plaatsen waar het geen gevaar oplevert voor de omgeving en zich geen ongeregelheden voordoen. Indien er niet aan beide voorwaarden voldaan wordt zal de gemeente geen vergunning afgeven.

Het beleid en de bejegening van de politie rondom de jaarwisseling is streng en strikt, gericht op het verrichten van zo veel mogelijk aanhoudingen. Nog uit te voeren vonnissen worden net voor Oud en Nieuw geëffectueerd, zodat de betrokkenen tijdens Oud en Nieuw geen ongeregelheden kunnen veroorzaken. De politie kijkt gedurende de jaarwisseling enkel naar excessen. Wel is het zo dat bij illegale vuren er per geval een afweging wordt gemaakt of en hoe er opgetreden moet worden. Uitgangspunt is dat er niet nodeloos problemen veroorzaakt dienen te worden. De politie spreekt de mensen aan op hun gedrag, waarbij er getracht wordt niet in te gaan op uitdagingen. Daarnaast probeert de politie conflicten te beslechten zonder massale politiesamentrekking: dit lokt veelal agressie uit.

De politie benadrukt dat het overmatig alcohol- en drugsgebruik en het daarmee gepaard gaande gebrek aan aanspreekbaarheid vaak de oorzaak is van het uit de hand lopen van de situatie. Met name jongeren zijn dan niet meer voor rede vatbaar. De ouderen grijpen niet in bij het gedrag van hun kinderen, omdat zij vroeger hetzelfde gedrag vertoonden. De jongeren zijn vaak laag opgeleid, maar wel harde werkers. Hierdoor hebben zij voldoende inkomsten om deze 'genotsmiddelen' te kopen. De voornaamste reden voor de jongeren om de confrontatie met de politie aan te gaan is volgens de politie dat het schoppen tegen de overheid – in de ogen van de jongeren - leuk en stoer zou zijn. Vandaar dat zij de politie ook proberen uit te dagen. De politie weet dit en zet daarom niet direct de mobiele eenheid in. Er wordt een tactisch spel gespeeld, waarbij de politie tracht om zoveel mogelijk op te lossen door inzet van verkenningseenheden(VE). Doordat zij zichtbaar minder opvallend opereren wekken zij minder agressie op bij de jongeren. Bovendien mengen zij zich in het publiek en wordt er geen confronterende wij-zij situatie gecreëerd. Volgens de politie valt er veel winst te boeken door inzet van de VE.

Daarnaast hanteert de gemeente sinds een aantal jaren alcoholverboden op

---

90 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

probleemlocaties. Bewoners worden vooraf op de hoogte gesteld van het tijdelijke verbod door middel van een nieuwsbrief in de huis-aan-huis krant. In de evaluaties geeft de politie aan dat het verbod goed werkt en dat de bewoners aanspreekbaar zijn tijdens de jaarwisseling.<sup>91</sup> Indien er door burgers geweld wordt gebruikt (of hiermee bedreigd wordt) is het beleid van de politie helder: interveniëren met als doel aanhoudingen verrichten.<sup>92</sup> Hiermee wordt getracht om recidive te voorkomen en arrestanten als voorbeeld voor de overige burgers te laten dienen. Politie en justitie accepteren geen orde verstoringen rond de jaarwisseling. Wegblijven is geen optie, er dient altijd ten minste contact te worden gezocht met de relschoppers.

Een ander uitgangspunt dat de politie van Haaglanden hanteert is dat er tussen 22:00 en 07:00 geen wijkagenten meer worden ingezet. Vroeger gebeurde dit wel en was er zelfs een cruciale rol voor de wijkagent weggelegd (zie paragraaf: 'opbouw naar permanente beleidsinterventie'). De gedachte achter het huidige beleid is dat de wijkagenten – door afwezigheid – hun informatie netwerk en geloofwaardigheid behouden bij de bewoners. Na 22:00 wordt het harder op straat en indien de agent de volgende dag zijn 'sociale' rol in de wijk wil kunnen vervullen is het noodzakelijk dat hij - in de ogen van het publiek - niet wordt bestempeld als een 'verrader'.

Het beeld bij de politie is dat bij de jaarwisseling 2006-2007 wederom veel geweld is geweest richting de hulpdiensten. De ME moest op diverse locaties worden ingezet omdat grote groepen jongeren zich keren tegen de politie, waarbij ook agressieve buurtbewoners agenten belagen met stenen en vuurwerkbommen. De wijken waar het dit jaar het meest uit de hand liep, waren Ypenburg, Scheveningen en Loosduinen. Er raken gedurende de avond enkele agenten gewond. Een interessante ontwikkeling die door de politie wordt geconstateerd is dat de ongeregelde heden rondom de jaarwisseling zich zichtbaar verplaatsen richting de Vinex locaties (Ypenburg). Een mogelijke reden hiervoor is volgens de politie dat de beruchte raddraaiers steeds vaker wegtrekken uit de probleemwijken en zich op deze nieuwe locaties gaan vestigen.

Naast het geweld zijn er tijdens de jaarwisseling 2006-2007 vijftig auto's in vlammen opgegaan met een totaal schadebedrag van tussen de 500.000 en

91 Evaluatie jaarwisseling 2006-2007

92 Interview politie Haaglanden (08-05-2007)

1.000.000 euro. Daarnaast brandde een bouwkeet ter waarde van enkele tonnen compleet uit en waren er diverse illegale vreugdevuren.

In de media wordt bericht dat er tijdens de jaarwisseling in Den Haag 150 mensen zijn aangehouden. Dit terwijl politie en brandweer de jaarwisseling als 'relatief rustig en beheersbaar' bestempelden. Dit leidde tot reacties vanuit de Haagse politiek. De raadsleden Mulder en Van den Heuvel (beiden VVD) stellen op twee januari een aantal vragen. Uit het antwoord op de gestelde vragen blijkt dat er in de regio Haaglanden naar aanleiding van tijdens de jaarwisseling gepleegde strafbare feiten in totaal 179 verdachten zijn aangehouden, waarvan 113 in de stad Den Haag. De discrepantie tussen het werkelijke aantal aangehouden verdachten en het aantal die in de media wordt genoemd, is ontstaan doordat een aantal verdachten buiten heterdaad zijn aangehouden.<sup>93</sup> Van de 113 verdachten zijn er 24 aangehouden voor brandstichting en 16 voor delicten tegen openbaar gezag. Het aantal van 113 aangehouden verdachten in Den Haag lijkt hoog, echter wanneer een vergelijking gemaakt wordt met de jaren ervoor blijkt dat er sprake is van een afname: in 2004-2005 werden er 151 mensen aangehouden in de stad (10 m.b.t. brandstichting en 20 m.b.t. delicten tegen het openbaar gezag) en in 2005-2006 waren het er 140 (5 m.b.t. brandstichting en 12 m.b.t. delicten tegen het openbaar gezag).

Om deze aantallen in perspectief te plaatsen wordt er in de evaluatie opgemerkt dat er in een regulier weekend, zowel tijdens de nacht van zaterdag op zondag als van zondag op maandag, in Den Haag, voor wat betreft de binnenstad, gemiddeld tussen de 30 en 40 verdachten worden aangehouden, waarbij het voornamelijk gaat om delicten tegen het openbaar gezag.<sup>94</sup> De burgemeester trekt de conclusie in de evaluatie dat er 'al met al kan worden vastgesteld dat de jaarwisseling relatief rustig is verlopen'.<sup>95</sup>

## 7.4 Welke lessen trekken betrokkenen?

Tijdens de gesprekken die gevoerd zijn met de politie Haaglanden is naar voren gekomen dat er een aantal cruciale factoren zijn waaraan voldaan moet worden wil het optreden van de politie een succes zijn en die als lessen opgevat

93 Evaluatie jaarwisseling 2006-2007

94 Evaluatie jaarwisseling 2006-2007

95 Evaluatie jaarwisseling 2006-2007



kunnen worden.

- Het is volgens de politie cruciaal om regelmatig contact te zoeken met de bewoners om te zien wat er leeft en wat de plannen zijn met betrekking tot de jaarwisseling. Op basis van de verkregen informatie kan de politie de voorbereidingen waar nodig aanpassen of intensiveren. Daarnaast worden mensen uit de anonimiteit gehaald en kan er gekeken worden welke afspraken er over en weer gemaakt kunnen worden. Bovendien kan de politie in de voorfase al duidelijk maken wat wel en niet getolereerd wordt. Het leggen van contacten moet met name gebeuren door de wijkagenten, die zijn bekend en vertrouwd in de buurt. Wel is het van belang wijkagenten later op de avond – als het onrustiger wordt - uit het zicht te halen om ze niet in verband te brengen met eventueel repressief ingrijpen van de politie, zodat de wijkagent zijn sociale functie en netwerken kan behouden voor de rest van het jaar.
- Indien zich strafbare feiten voordoen dient er meteen ingegrepen te worden. Dit voorkomt enerzijds escalatie en anderzijds dienen de aangehouden verdachten als voorbeeld voor de rest van de omgeving. Er gaat zowel een repressieve als preventieve werking uit van het strak naleven van de wet en de afgesproken tolerantiegrenzen. Bovendien geeft dit duidelijkheid.
- Het geeft onduidelijkheid als er informeel zaken geregeld worden of als de politie gaat bemiddelen. Omwille van de duidelijkheid dient te politie ook niet een tactiek te gebruiken van eerst afwezig blijven en pas toeslaan indien het echt uit de hand dreigt te lopen: van meet af aan moeten de grenzen duidelijk worden vastgesteld.
- De jaarwisseling moet integraal worden aangepakt waarbij de diverse partners allemaal hun eigen rollen, taken en verantwoordelijkheden oppakken, maar wel in onderling overleg. Hierdoor is de slagkracht en de efficiency op de avond zelf een stuk groter, en kunnen problemen sneller en op de juiste manier worden aangepakt.
- De politie dient snel te kunnen op- en afschakelen indien gewenst. Zodra de situatie uit de hand dreigt te lopen, dient er kordaat te worden opgetreden en moet de politie een helder en duidelijk statement maken

van wat er wel en niet getolereerd wordt. Vervolgens moet de politie ook in staat zijn om direct na de opschakeling af te kunnen schakelen zodat de sfeer wederom gemoedelijk en rustig wordt. Hierdoor wordt de politie niet de gehele avond als ordeverstoorder gezien en kunnen de mensen doorgaan met het vieren van hun feest. Het uitgangspunt bij de jaarwisseling is immers dat het een feest is. Door de hele tijd nadrukkelijk aanwezig te zijn creëer je een gespannen sfeer: dit dient te allen tijde voorkomen te worden omdat dit mogelijke escalaties en confrontaties tussen bewoners en politie in de hand werkt.

- Politie Haaglanden werkt met een korpskalender, waarin diverse belangrijke evenementen en gebeurtenissen in gepland staan. De korpskalender bevat naast een planning ook alle relevante documenten, waaronder ook evaluaties en scenario's. De kalender dient als het ware als een soort archief en naslagwerk, ook voor de komende jaren. Deze worden per evenement aan elkaar gekoppeld en elke commandant van de regio heeft inzage in deze stukken. De documenten dienen als naslagwerk voor de commandanten, ook voor de volgende jaren.
- Op basis van de lokale situatie en kennis dient er gekeken te worden welke plan van aanpak binnen een bepaalde omgeving het beste werkt. Zo vereist een gebied met veel problemen een andere aanpak dan een relatief rustig gebied. De manier waarop er door de politie opgetreden wordt heeft veel effect op de gang van zaken rondom de jaarwisseling. Een commandant moet een plan van aanpak zien te creëren dat enerzijds doeleffectief is en anderzijds steun vindt bij de lokale bevolking. Een plan van aanpak dat van hogerhand wordt opgelegd en waarbij er geen rekening wordt gehouden met de lokale situatie kan funest zijn voor het verloop van de avond.

## Deel 4

# Hoofdstuk 8

## Jaarwisselingen: gemengde ervaringen

### 8.1 Inleiding: daadkracht en realisme

De jaarwisseling wordt letterlijk door het hele land heen gevierd. Dat gaat onvermijdelijk met zoveel grote en kleine ordeverstoringen, ongelukken of ongeregeldheden gepaard, dat zeker de politie simpelweg moet kiezen waar ze wel en niet naartoe gaat, waar ze wel en niet tegen optreedt en waar ze wel of geen arrestanten maakt of processen-verbaal uitschrijft. De brandweercapaciteit blijkt ook een probleem te kunnen zijn en bij de inzet kan de brandweer te maken krijgen met dreigingen of geweld en heeft dan behoefte aan ondersteuning door de politie. Het is bij de aanpak van de jaarwisselingen voortdurend de vraag wat realistisch en haalbaar is, maar ook wat wel en niet meer acceptabel is. En hoe op datgene wat niet acceptabel is daadkrachtig én verstandig gereageerd kan worden.

Veel respondenten benadrukken dat ze de beste ervaringen hebben als het beleid dat lokaal door de jaren wordt gevoerd consequent en begrijpelijk is: slechte ervaringen zijn opgedaan met onverwachte koerswijzigingen. De door respondenten aangegeven goede ervaringen en de resultaten van verrichtte evaluaties vallen grofweg uiteen in vijf verschillende categorieën:

1. De *samenwerking en communicatie met bewoners* is belangrijk. Het is belangrijk om af te tasten hoe zelfcontrole en zelfregulering zich verhouden tot de doelstellingen van en overheid. Er worden veel problemen voorkomen indien overheid en bewoners overeenstemming bereken over de belangrijkste uitgangspunten voor jaarwisselingen. Het is in dit verband belangrijk om vooral ook te praten met potentiële ordeverstoorders:

*“Je moet niet alleen spreken met, zeg maar, de Oranjevereniging, maar vooral ook met de probleemjeugd en de volwassenen die het gewoon leuk vinden om rotzooi te trappen of geweld te gebruiken”.*

2. Het gevoerde beleid dient te passen bij de *lokale omstandigheden*: “Ik vind twee dingen belangrijk: maatwerk en maatwerk”. Zeker in “moeilijke gemeenten” gaat het uiteindelijk om maatwerk, omdat de jaarwisseling vrijwel altijd bij uitstek een lokaal evenement is. Er is *wel centrale afstemming en sturing* vereist. Er moet echter worden gewaakt voor het doorvoeren van een (zeer) streng centraal (regionaal) beleid dat op lokaal niveau averechts uitpakt. Evengoed bestaat het gevaar dat er lokaal wordt gekozen voor een te permissieve lijn, waardoor de problemen bij de jaarwisseling van lieverlee

kunnen uitgroeien tot een serieus orde vraagstuk.

3. De *voorbereidingen* op de jaarwisseling zijn belangrijk. Ze dienen op tijd te beginnen. Het is niet alleen belangrijk om met bewoners te overleggen, maar ook om bij de interne voorbereidingen *multidisciplinair of integraal* te opereren, zodat er goede afstemming en samenwerking mogelijk is tussen met name bestuur, politie, justitie, brandweer en gemeentelijke diensten (milieu, vergunningen, jeugd en welzijn).
4. Het *optreden rond de jaarwisseling zelf*. Het valt op dat er geen doctrine of gedeelde opvatting bestaat over de vraag hoe de politie bij jaarwisseling het best gestalte kan geven aan haar operatie. Toch zijn alle respondenten het erover eens dat de wijze van optreden van groot belang is. Het is soms de vraag of de politie er verstandig aan doet om 'op afstand' te blijven, omdat inmenging door de politie kan leiden tot escalatie, of dat dit onverstandig en onmogelijk is omdat de situatie zonder politie-interventie uit de hand loopt. Het kan ook nodig zijn dat de politie zich eerst groepeerd alvorens te intervenieert, omdat anders het risico van (ernstig) geweld tegen de politie te groot zou worden. Het antwoord op deze vragen is ook een capaciteitsvraagstuk: op veel plaatsen in het land krijgt de politie te maken met overvraging of valt dat op voorhand bepaald niet uit te sluiten.
5. De *nafase*. Diverse respondenten geven aan hoe belangrijk het is een benadering te hanteren die niet stopt als het weer 2 januari is. Opruimen van rotzooi, justitiële afwikkeling, goede debriefing en evaluatie als start van de voorbereiding op de komende jaarwisseling zijn allemaal cruciaal.

In dit hoofdstuk gaan we in op goede of minder goede ervaringen bij de aanpak van de jaarwisseling. Ondanks onze ambitie om op zoek te gaan naar *goede werkwijzen*, durven we het nu, op basis van dit eerste onderzoek naar jaarwisselingen, nog niet aan om te spreken over tactieken waarvan is vastgesteld werken. Daarvoor is de variatie te groot en bieden de verzamelde gegevens nog onvoldoende fundament: wat in de ene wijk of gemeente werkt, kan in de andere wijk of gemeente veel minder doeltreffend zijn.

We gaan achtereenvolgens in op: de samenwerking en communicatie met bewoners (8.2); de opdracht om beleid op maat te voeren (8.3); de voorbereidingen (8.4); de operationele slagkracht van met name de politie (8.5) en de

nafase (8.6).

## 8.2 De samenwerking en communicatie met bewoners

Het valt op hoeveel respondenten benadrukken dat de zelfregulering en zelfcontrole onder groepen en groeperingen, en in leefgemeenschappen, uitermate belangrijk zijn bij jaarwisselingen. Het publiek stelt juist op deze avond en in deze nacht veel meer dan te doen gebruikelijk is de norm: wat een burgemeester, politiechef of journalist daar ook van mag vinden.

*“De nul-optie is vandaag de dag erg populair bij bestuurders: geen illegale branden meer, geen ongeregelheden, zero tolerance. Ik heb gezegd dat ik het beleid om geen illegale branden meer te hebben volledig ondersteun, maar dat dit alleen lukt als we lokale kopstukken daarvan weten te overtuigen. Ik ga daarvoor, maar het is moeilijker te beheersen dan, ik zeg maar wat, een gemiddelde risicowedstrijd in de eerste divisie”.*

Tegelijkertijd is nu juist het probleem dat die zelfregulering en zelfcontrole juist bij jaarwisselingen in strijd kunnen zijn met wat autoriteiten of politiebazen of een (ander) deel van de bevolking wensen. Sterker, de norm kan eruit bestaan dat regels die autoriteiten stellen overtreden behoren te worden, inclusief geweldgebruik tegen hulpdiensten.

Het blijkt cruciaal om direct en vroegtijdig met de potentiële overtreders en met actieve en invloedrijke burgers te communiceren: op dagelijkse basis, in de aanloop naar de jaarwisseling en gedurende de jaarwisseling. Door te luisteren naar elkaars behoeften kan een beleid ontstaan dat voor alle lokale partijen de juiste invulling aan de jaarwisseling geeft. Er zijn bepaald geen garanties dat overleg resulteert in een acceptabele of rustige jaarwisseling. Maar het omgekeerde geldt op locaties met 'lastige jaarwisselingen' wel: als er zonder overleg strenge normen worden opgelegd, dan trekt een onnodig grote groep zich hier weinig of niets van aan. Sterker, de kans is groot dat onnodig veel mensen zich ten doel stellen om die normen te overtreden:

*“Je krijgt dan wij-zij-verhoudingen tussen burgers en bestuur, en voordat je het weet zit je er als politie precies tussenin”.*

*“Je moet oog hebben voor wat de lokale bevolking wilt. Als je dat doet, en*

*het is redelijk wat de burgers willen, dan ben je een eind op de goede weg. Maar als je zomaar een streep zet door een traditie, dan haal je meer overhoop dan je lief is”.*

Dit citaat onderstreept dat het een belangrijke politieopgave is om te zorgen dat autoriteiten en ‘de straat’ met elkaar communiceren: direct en indirect, via de politie. Bij die communicatie gaat het in essentie over normen: wat is wel en wat is niet (meer) toegestaan? Enkele respondenten:

*“Communicatie is veel meer dan enkele artikelen in een plaatselijke krant die niet worden gelezen. De jaarwisseling is in sommige kringen belangrijk. Dan moet je met mensen praten over wat wordt toegestaan en wat niet is toegestaan. Als je praat, krijg je vaak meer draagvlak, kan je organiseren dat mensen zelf erop toe gaan zien dat het volgens afspraak verloopt. Of je merkt al in de voorfase dat het uit de hand kan gaan lopen. Dat is niet fijn, maar dan weet je dat tenminste. Maar ik heb meegemaakt dat er te veel wordt bestuurd vanuit de vergaderzaal. Dat is nooit goed. Maar het punt is dat burgers dat zeker niet willen met oud en nieuw. Dan verzetten ze zich hier juist tegen de politiek”.*

*“De communicatie is hier essentieel geweest. Vorig jaar was er geen communicatie en dus geen begrip. Dit jaar waren zowel de communicatie als het wederzijds begrip er wel. Opeens was het mogelijk om te faciliteren vanuit de gemeente en was er binnen enkele dagen een organisatiecomité van bewoners. Er zijn duidelijke afspraken en tolerantiegrenzen vastgelegd waarin alle betrokken partijen, dus ook de politie en brandweer, zich konden vinden en hebben vastgelegd. Ik heb in de 20 jaar dat ik hier werk nog nooit zo’n rustige en feestelijke jaarwisseling meegemaakt”*

Er zijn, zoals ook al blijkt uit het bovenstaande citaat, in verschillende gemeenten goede ervaringen opgedaan met de samenwerking en communicatie met (groepen) bewoners:

*In 2003 treedt in de gemeente D. een programmamanager Veiligheid aan, die tevens coördinator is van de aanpak van Oud en Nieuw. De jaarwisseling levert in D. ordeverstoringen op. De ongeregelheden worden met name veroorzaakt door jongeren die illegale vreugdevuren stoken. De coördinator voert eerst overleg met politie, justitie, brandweer en jongerenwerkers. Er*

*ontstaat consensus over de hoofdlijn van de te volgen strategie: er zullen vreugdevuren worden gedoogd rondom jongerencentra, mits de jongeren instemmen met enkele belangrijke vergunningvoorwaarden. Sommige jongeren worden verantwoordelijk gesteld voor de vuren en er zijn altijd jongerenwerkers aanwezig. Een belangrijk aspect van de strategie bestaat eruit dat de gedoogde vreugdevuren worden ingebed in andere activiteiten, zoals gourmetten, disco en film. Er wordt alcohol geschonken en gedronken. Er worden particuliere beveiligers ingezet, die werken samen met de jongerenwerkers en ze worden betaald door de gemeente. Gemeente, politie en het welzijnswerk treden in 2003 voor het eerst in overleg met de jongeren. Die gesprekken verlopen voorspoedig. Enkele jongeren leggen zich toe op het organiseren van de vreugdevuren. De vreugdevuren worden veilig gestookt en ze worden ook langzaam maar zeker minder belangrijk: de overige activiteiten worden belangrijker. De aanpak is effectief omdat de jongeren die in het verleden problemen veroorzaakten ook daadwerkelijk worden bereikt via de jongerencentra. Voor de jongeren die de centra bezoeken zijn vreugdevuren geen middel meer om zich af te zetten tegen de overheid. Er ontstaat op straat vooralsnog geen nieuwe jeugdgroep die elders illegale vreugdevuren stookt.*

*In het kader van de voorbereidingen op de jaarwisseling 2006-2007 brengen de gemeentelijke coördinator (of een beleidsadviseur), de politie en de gebiedsmanager van de Brede Welzijnsorganisatie D. (BWD) een bezoek aan de jongerencentra. Eer was een redelijke opkomst en de spelregels worden nog eens besproken. De jaarwisseling 2006-2007 verliep rustig. Een punt van aandacht is wel dat er nu vooral veel jongeren naar de (voor)bespreking kwamen die op de één of andere manier betrokken zijn bij de vreugdevuren. De gemeente en politie hebben liever dat er zoveel mogelijk jongeren komen, omdat het hen niet primair is te doen om de vreugdevuren, maar om het algehele verloop van de jaarwisseling.*

*In Schiedam ontstaan er bij de jaarwisseling 2005-2006 grote spanningen tussen bestuur en bewoners, omdat bewoners zich overvallen voelen door een nuloptie (zie Hoofdstuk 4). De nieuwe burgemeester van Schiedam kiest, samen met partners, voor overleg en samenwerking met de bewoners. Er worden door gemeente, politie en brandweer veilige stookplaatsen aangewezen. Er worden vier stooklocaties aangewezen. Voor drie locaties worden vergunninghouders gevonden. De verantwoordelijkheid die zij op zich nemen, wordt extra benadrukt doordat de burgemeester hen - bij een*

*bijeenkomst op het gemeentehuis - de vergunning overhandigt. De vergunninghouders hebben zich aan verschillende regels te houden. Zo is het louter toegestaan schoon hout en kerstbomen te stoken. De vergunninghouders worden verantwoordelijk gemaakt voor het ordentelijk verloop van het stoken en verzamelen van kerstbomen en hout. De vergunninghouders worden uitgerust met communicatiemiddelen en telefoonlijsten. De vergunninghouders vervullen hun rol daadwerkelijk bij de jaarwisseling. De politie wordt bijvoorbeeld meerdere malen door vergunninghouders gewezen op personen die niet toegestane materialen bij de vuurplaatsen willen achterlaten. De vergunninghouders stellen zich op de avond van 31 december op rond de vuren. Ze voorkomen dat er afval op het vuur wordt gegooid. Op enkele kleine incidenten na verloopt de jaarwisseling vlekkeloos.*

*In F. is het een traditie om tijdens de jaarwisseling één groot vreugdevuur te laten branden. Tijdens de jaarwisseling van 2002-2003 verloopt de jaarwisseling echter onrustig, wat het stadsdeel doet besluiten om geen vergunning te verstrekken voor de komende jaarwisseling. Dit besluit zorgt voor onrust in de wijk: grote groepen buurtbewoners gaan in de periode tussen kerst en de jaarwisseling de straat op en dit zorgt voor een grimmige sfeer. De burgemeester reageert hierop door enerzijds zeer veel politiepersoneel op straat te laten patrouilleren en anderzijds door het uitvaardigen van een samscholingsverbod. De burgemeester realiseert zich dat de nuloptie teveel politiepersoneel vergt om het in goede banen te leiden. De burgemeester besluit dat er tijdens de jaarwisseling 2005-2006 een vreugdevuur mag komen indien de bewoners zich aan de regels houden: bijv. om de vuurpotten om 21.00 uur te doven, welke dagen opbouwen, omtrek van het vuur. Bovendien wordt geacht dat de bewoners zelf een ordedienst samenstellen die op de naleving van de regels rondom het vuur zal toezien. Tijdens de voorbereiding van de jaarwisseling 2005-2006 houden de bewoners zich keurig aan de regels en valt het de politie op dat de ordedienst elkaar onderling sterk controleert. De samenwerking tussen bewoners, ordedienst, jongerenwerkers en politie verloopt prima. Dit is in 2006-2007 ook het geval. De evaluatie van deze jaarwisseling meldt het volgende: "Het feest heeft een rustig karakter gekregen. Mede door een goede voorbereiding en vele contacturen is er een goed contact ontstaan met de buurtbewoners. Voorbesprekingen met de ordedienst en het stadsdeel geven een sfeer van vertrouwen"*

We hebben ook kennisgenomen van minder goede ervaringen bij de samenwerking en communicatie tussen overheid en bewoners:

*Naar aanleiding van ongeregelheden bij de voorgaande jaarwisseling besluit de gemeente Leiden om tijdens de jaarwisseling 2003-2004 een centraal feest te organiseren, met de bedoeling probleemjongeren van straat te halen (zie Hoofdstuk 5). Het feest valt echter in het water. Er komen heel weinig mensen op af. Leidse jongeren vinden het feest te commercieel en te duur. De housemuziek valt bij hen ook niet in de smaak. Jongeren uit de Leidse volksbuurten luisteren liever naar Frans Bauer. Een jaar later organiseert de gemeente wederom, met hetzelfde doel, een feest in Leiden Noord. Dit wordt ook al geen succes. Er komen naar schatting nog geen 35 mensen op af.*

Er zijn ook omstandigheden waaronder door de overheid wel wordt geprobeerd voor de toekomst gestalte te geven aan de samenwerking en communicatie met bewoners, maar waarbij er van tevoren bepaald geen garantie bestaat dat dit ook - meteen – succesvol zal zijn:

*De jaarwisseling 2006-2007 verloopt problematisch in Voorschoten (zie Hoofdstuk 5). Bewoners gebruiken geweld tegen politie en brandweer. De politie grijpt hard in en krijgt publieke kritiek te verduren, omdat ze te hard zou hebben opgetreden. Op 4 april 2007 wordt een (tweede) bewonersbijeenkomst gehouden in het gemeentehuis van Voorschoten. Gemeente, politie en bewoners zijn het over veel niet (geheel) eens, maar ze vinden allemaal dat er alles aan gedaan moet worden om ongeregelheden en geweld bij de aanstaande jaarwisseling te voorkomen. Hiertoe doet de politie een oproep aan de bewoners om zich te melden als contactpersoon. Die contactpersonen dienen een schakel vormen tussen de politie en de burgers bij de voorbereiding van de jaarwisseling. Bovendien moeten zij fungeren als aanspreekpunt voor de politie bij spanningen. Niemand geeft zich in eerste instantie op als vrijwilliger. De teamchef reageert daarop en krijgt, met de nodige moeite, enkele mannen - die aanzien genieten in de buurt - zover om zich op te werpen als aanspreekpunt.*

## 8.3 De jaarwisseling als lokale gebeurtenis: maatwerk is vereist

Het bij jaarwisselingen gevoerde beleid dient te passen bij de lokale omstandigheden, omdat het nu eenmaal in essentie een gebeurtenis is die lokaal verankerd is. Maar tegelijkertijd is wel een zekere mate centrale afstemming en sturing vereist, enerzijds uit capaciteitsoverwegingen, anderzijds om te voorkomen dat grote verschillen in beleid tussen naburige gemeenten tot problemen leiden. Er moet wel worden gewaakt voor het doorvoeren van een (zeer) streng centraal (regionaal) beleid dat op lokaal niveau averechts uitpakt. Evengoed bestaat het gevaar dat er lokaal wordt gekozen voor een te permissieve lijn, waardoor de problemen bij de jaarwisseling van lieverlee kunnen uitgroeien tot een serieus ordeverraagstuk.

De volgende vragen blijken, zo volgt uit dit onderzoek, belangrijk te zijn bij het bepalen van een strategie ten aanzien van de jaarwisselingen:

- Het is belangrijk om goed na te denken over de lokale effecten van beleidskaders. Er moet worden gezocht naar een werkbare balans tussen strengheid en permissiviteit.
- Het is zaak om goed na te denken over datgene wat centraal wordt bepaald, en wat lokaal. Een zekere mate van centralisatie is onvermijdelijk, maar het gevaar bestaat dat die centralisatie doorschiet en op lokaal niveau resulteert in ongewenste effecten. Respondenten wijzen op risico's die kleven aan (voornemens tot) een regionaal beleid om de 'nuloptie' te hanteren ten aanzien van vreugdevuren.
- Een gedegen risicoanalyse, die recht doet aan lokale omstandigheden, is een belangrijke bouwsteen om aan de ene kant maatwerk te realiseren en aan de andere kant vast te stellen welke centrale maatregelen of voorzieningen nodig zijn.

### 8.3.1 Balanceren: niet te streng, niet te permissief

Het blijkt belangrijk te zijn om bij de aanpak van de jaarwisseling een strategische koers te varen die resulteert in normen en beleidskaders die zowel haalbaar zijn op straat, als acceptabel zijn voor politici, de doorsnee bewoner en het bedrijfsleven. In gemeenten die te maken krijgen met een (doorgescho-

ten) lokale traditie, of met stedelijke gelegenheidsstructuren, is het moeilijk om het één (haalbaarheid) en het ander (politiek-maatschappelijke acceptatie) te combineren. Het komt aan op het zoeken naar een balans tussen strengheid en permissiviteit. In gemeenten met een risicovolle jaarwisseling is de nuloptie, zeker op korte termijn, "gewoon niet realistisch".

We zijn bij dit onderzoek op verschillende gemeenten gestuit waar het zoekproces, soms na slechte ervaringen, tot tevredenheid stemt. Het zijn zonder uitzondering gemeenten die bewust niet hebben gekozen voor een nuloptie, maar voor reguleren door middel van een combinatie van verbieden en voorwaardelijk gedogen.

*Uit de evaluatie van G. blijkt: Hoewel volgens de wet branden in het openbaar wordt verboden, heeft de gemeente G. toch besloten dat het vuurbeleid (gedoogde locaties) zoals die het afgelopen jaren geldt, wordt voortgezet. De gedachte hierachter is dat de nul-optie ongecontroleerde en daardoor onbeheersbare branden in de hand wekt. Door de vuren onder strikte voorwaarden op bepaalde plaatsen te gedogen kun je als overheid sturen waar en in welke context de vuren worden gestookt zonder dat het stoken in totaliteit verbiedt.*

*"Een belangrijk aspect van het beleid van de gemeente D. is dat gedoogde vreugdevuren worden ingebed in een reeks van activiteiten van de jongeren-centra. Die activiteiten zijn een samenspel van jongeren en welzijnsorganisatie. De jongeren worden actief betrokken bij het organiseren en bedenken van de activiteiten. Het resultaat hiervan is dat de jongeren zich richten op 'hun' activiteiten en zich niet al teveel bezig houden met de vreugdevuren. In D. heeft deze aanpak ertoe geleid dat er afgelopen jaarwisseling slechts vijf gedooglocaties waren. Voorheen waren het er acht."*

De onvermijdelijke problemen op straat zijn al groot genoeg. Het is daarom des te belangrijker om te voorkomen dat er ook - door bestuur, politie of andere overheidsdiensten - ook nog eens zelfgecreëerde problemen ontstaan. Die probleemcreatie kan langs drie lijnen ontstaan.

Op de eerste plaats kunnen de bestuurlijke autoriteiten te eenzijdig te strenge normen opstellen.

*“Een nul-optie is een stip aan de horizon. Het is niet iets wat een ambtenaar of burgemeester op een mooie dag kan beslissen. Of, dat wil zeggen, beslissen kan nog wel, maar uitvoeren in een paar maanden niet. Maar begrijp me goed, de bestuurlijke opdracht om in enkele jaren naar een nul-optie toe te werken aanvaard ik. En met mijn wijkagenten zal ik dan een heel eind komen”.*

Op de tweede plaats kunnen de bestuurlijke autoriteiten doorschieten in het gedogen of zelfs organiseren van gevaarzettende activiteiten. Een respondent beschrijft een zeer vergaand voorbeeld van dit laatste:

*“De gemeente kocht, via de welzijnsstichting, autowrakken, zette die in de wijk en die mocht het tuig dan in brand steken. Bewoners die schrokken van de autobranden in hun buurt hadden geen idee dat dit met hun belastinggeld mogelijk was gemaakt”.*

Verschillende respondenten wijzen erop dat de lokale politie weliswaar belangrijk is, maar dat het ook gebeurt dat ze te terughoudend optreden tegen gevaarlijke of strafbare situaties bij de jaarwisseling. Dit zou onder meer gebeuren, omdat ze hun alledaagse netwerken niet op het spel willen zetten:

*“Bij de lokale politie heerst soms een cultuur van non-interventie. Vooral in ‘ons kent ons’ gebieden”.*

Op de derde plaats bestaat het gevaar dat de autoriteiten en de hulpdiensten niet consequent optreden. Een politierespondent: “Het is zo belangrijk om consequent te zijn. Een goed verhaal over wat wel en niet mag, en dan ook de uitvoering daarvan organiseren”. Bestuurders en politiechefs dienen dus niet het ene jaar permissief op te treden, en het jaar daarop zeer streng, al dan niet in reactie op ongeregelde heden. Inconsequent optreden is funest voor het draagvlak van het overheidsoptreden. In Veen troffen we tot 2005-2006 een goed voorbeeld aan van hoe het niet moet: de ene keer was de overheid streng, de andere keer werd bijna alles overgelaten aan de ‘stokers’ en weer een ander jaar was het beleid op papier streng, maar het politieoptreden permissief.

Indien de jaarwisselingen onrustig verlopen, is het uiteraard opportuun om het beleid aan te scherpen, maar dat dient een proportionele en daarmee redelijke reactie te zijn op de lokale situatie. Om onrustige jaarwisselingen bij te buigen

naar “rustige” of “acceptabele” jaarwisselingen, is het bovendien hoogstwaarschijnlijk nodig om jarenlang prioriteit te geven aan het overheidsoptreden bij jaarwisselingen: “Je draait het niet in een jaartje bij”. Een respondent spreekt hierboven van de nuloptie als “stip aan de horizon”. Een politierespondent:

*“Wij hebben nu in grote lijnen nu al acht jaar hetzelfde beleid. Daarin is exact vastgelegd waar een vreugdevuur mag worden gestookt en aan welke voorwaarden een dergelijk vuur moet voldoen. Dit jaar hadden we er eentje die zich niet aan de voorwaarden hield, dat vuur heb ik laten blussen. Van tevoren was ze verteld dat dit zou gebeuren. Zo doen we dat hier. Met die gasten van dat vuur ga ik in september nog wel even babbelen, de komende jaarwisseling kunnen ze een vuur vergeten, daarna kijken we weer verder.”*

### 8.3.2 Wat lokaal en wat centraal?

Bij de aanpak van de jaarwisselingen speelt de klassieke vraag op wat centraal en wat decentraal geregeld kan of behoort te worden. Voor de politie is het centrale niveau bovendien al snel het district of de regio. In gebieden waar jaarwisselingen vanwege (doorgesloten) lokale tradities voor problemen zorgen, telt een politiedistrict of –team vaak meerdere gemeenten. En om het verder te compliceren betreft het vaak gemeenten met meerdere dorpskernen die nu juist de jaarwisselingen aangrijpen om de lokale eigenheid en autonomie te onderstrepen. Voor deze dorpskernen staat het stadhuis – vaak gevestigd in een andere dorpskern – al op grote afstand. Kortom, de betrokkenen hebben al heel verschillende opvattingen over wat ‘lokaal’ is en wat ‘centraal’.

Er zijn deels goede ervaringen opgedaan met decentrale voorbereidingen. Het kan simpelweg verstandig zijn om de voorbereiding lokaal te verankeren, omdat er helemaal niet zoveel risico’s zijn:

*“In dit deel van het land is het rustig met de jaarwisselingen. Dan moeten wij het ook niet groter maken dan het is. Wij hebben daarom geen regionale of districtelijke draaiboeken. We stemmen lokaal, met het bestuur en met burgers, af wat er gaat gebeuren”.*

We zijn ook gestuit op staaltjes van sterk lokaal leiderschap. Bestuurders, politiechefs of informele leiders die, al dan niet in samenspel, het heft in handen nemen en daarbij kunnen rekenen op plaatselijke steun. Centralisatie laat zich



moeilijk effectueren bij krachtig lokaal leiderschap. Het kan gaan om een burgemeester (zoals die in Schiedam bij de jaarwisseling 2006-2007), die een feest laat organiseren door lokale kopstukken, die in ruil daarvoor er op toezien dat bijvoorbeeld gevaarlijke branden uitblijven. Maar het komt ook voor dat een lokale politiechef met succes contact legt met een lokaal groepje dat altijd voor de meeste problemen zorgt, en hen ervan weet te overtuigen dat ze grenzen in acht moeten nemen. Dit kan heel informeel gaan, al kan het (tegelijkertijd) ook lijken op wat vandaag de dag wel “verstoren” wordt genoemd:

*“Mijn wijkagent en ik zijn een week voor de jaarwisseling op een avond zomaar bij ze langs gelopen en we hebben de echte regels afgesproken. Die waren wat ruimer dan de formele, maar ik heb ook gezegd dat we alle formele regels uit de kast zouden halen als ze zich niet aan de afspraken zouden houden. We hebben in die schuur een biertje gedronken en het zo beklonken. Het ging perfect dat jaar”.*

Een belangrijk voordeel van decentralisatie van de voorbereidingen bestaat uiteraard uit de lokale kennis en de lokale netwerken. Dit wordt ook onderkend door politiemensen met een meer centrale positie, zoals de korpsleiding, de districtsleiding of medewerkers van het bureau CCB. Ze achten het veelal prudent om lokale gezagsdragers en lokale politiechefs belangrijke beslissingen te laten nemen over vraag wat lokaal wel en niet toegestaan zal worden. Zij zijn namelijk beter op de hoogte van de situatie. Bovendien wordt zo voorkomen dat de afstemming tussen het centrale en decentrale niveau te veel tijd vergt.

*“Er is feeling nodig. Kennis van de mensen, de buurt, wat er speelt en de plaatselijke straattaal. Ook moet men weten wat de competentieprofielen van de medewerkers zijn. Wat voor typen/specialismen heb je nodig. Zowel naar karaktereigenschappen als naar de aanwezige vaardigheden van de medewerkers moet worden gekeken”.*

Decentrale besluitvorming op gemeentelijk niveau is uiteraard ook simpelweg geboden vanwege de gezagsrol van de burgemeester. En de lokale samenwerking met de brandweer en met gemeentelijke diensten verloopt ook vaak via de burgemeester of via de ambtelijke staf van de burgemeester. De kwaliteit van de decentrale besluitvorming staat of valt met de doeltreffendheid van de lokale samenwerking. Politierespondenten hebben zeer uiteenlopende erva-

ringen opgedaan bij de samenwerking met de burgemeester en ‘zijn’ apparaat. Uit de onderstaande citaten blijkt dat de burgemeester, door politieoegen, zowel een deel van de oplossing als een deel van het probleem kan zijn:

*“Het is belangrijk dat de burgemeester draagkracht heeft bij de gemeenteraad. De persoon van de burgemeester is van grote invloed. Er moet een daadkrachtig persoon staan, hij moet ook dominant (aanwezig) zijn en gemeenteambtenaren aan het werk zetten”*

*“Bestuurders die meegaan en zich in de vuurlinie begeven worden als belangrijk gezien.”*

*“De ervaringen met burgemeester zijn niet positief. Er is vaak getouwtrek achteraf over de inzet. Hij is voornamelijk bezig met het imago van de gemeente, terwijl wij gericht zijn op de veiligheid”.*

*“Een burgemeester die staat achter de prioriteitsstelling is essentieel. Als de burgemeester gaat schipperen is het namelijk voor agenten niet uit te leggen aan de burgers op straat”.*

*“Er was naar aanleiding van de gebeurtenissen veel media-aandacht waarbij de burgemeester uiteindelijk verhaal ging halen bij de politie en brandweer met de vraag hoe zij dit zover hadden kunnen laten komen. Dit zorgde voor irritatie omdat net in de voorgaande periode de onderlinge instanties actief toenadering tot elkaar hadden gezocht”*

#### **Centralisatie: afgewogen of doorgeschooten?**

Hier staat tegenover dat de jaarwisseling een nationaal evenement is, waarbij de overvraging van de politie en van andere hulpdiensten chronisch is. Dit vergt hoe dan ook centralisatie: welke capaciteit wordt waar ingezet? En als lokale politiechefs en lokale gezagsdragers met vergaande verzoeken komen wat politie-inzet betreft, dan zal dit op centraal niveau gewogen en beoordeeld moeten worden. De oplossing wordt gezocht in het tijdig inventariseren van de bijstandsaanvragen voor Mobiele Eenheden en in het vroegtijdig opstellen van de dienstroosters voor de periode rondom de jaarwisseling. De jaarwisseling krijgt in de regio R. bijvoorbeeld om die reden een plaats op de zogeheten evenementenkalender.

*“In R. wordt de jaarwisseling al ingepland in de evenementenkalender, waardoor men ruim op tijd rekening gaat houden met de inzet van ondersteunende eenheden. Dit zorgt voor overzicht en helderheid en het werkt uitstekend”.*

Naast de noodzakelijke afstemming over de inzet van politiepersoneel, komt hier nog bij dat respondenten wijzen op vormen van geografische verplaatsing: festiviteiten, zoals vreugdevuren of carbid schieten, die van de ene gemeente naar de andere worden verplaatst vanwege verschillende tolerantiegrenzen. Dit attendeert op een klassiek aandachtspunt: tolerantiegrenzen mogen niet te veel uiteen lopen, omdat dit anders kan leiden tot verplaatsing, maar ook tot weerstand tegen het overheidsbeleid. Immers, als vreugdevuren in de ene wijk of dorpskern zijn toegestaan en er even verderop streng tegen wordt opgetreden, dan kan de neiging van burgers om zich te verzetten tegen het stringente beleid toenemen. Burgers treffen nu eenmaal vergelijkingen, ook zonder zich rekenschap te geven van de verschillen die wel degelijk kunnen bestaan wat veiligheidsrisico's betreft.

*“Er was een zero tolerance-beleid verkondigd, maar door de ordeverstoringen, dreigende taal en protesten kreeg één wijk plotseling toestemming van het lokaal bestuur voor een vreugdevuur. Dit wakkerde het al bestaande spanningsveld op straat in de overige wijken alleen maar aan. Het ‘waarom zij wel en wij niet’ verhaal was overal in de stad te horen. Grote onrust dus in de daarop volgende dagen. Op straat en binnenskamers.”*

Al met al zijn er goede ervaringen opgedaan met vormen van afgewogen centralisatie. Dit bestaat op hoofdlijnen uit de volgende stappen of processen:

- In gemeenten waar weinig of geen risico's bestaan bij jaarwisselingen, dienen de voorbereiding grotendeels 'klein' en decentraal te blijven;
- In alle gevallen dienen burgemeester en lokale politiechefs en agenten een lokale risicoschatting te maken, om op basis daarvan de strategie en inzet te bepalen. De burgemeester en zijn ambtelijke staf zijn voor de politie de schakel met de ambtelijke diensten en de brandweer;
- De decentrale voorbereidingen dienen tijdig af te worden gerond, omdat op meer centraal niveau - van het politiedistrict of van de politieregio – de lokale voorbereidingen dienen te worden gewogen. Dit is alleen al nodig om te beslissen over de inzet en verdeling van het politiepersoneel,

inclusief de aanvragen voor bijstand van de Mobiele Eenheden. Het is voorts ook belangrijk om te waken over de consistentie in de aanpak van jaarwisselingen: al te grote verschillen wat betreft tolerantiegrenzen zullen voorkomen moeten worden.

De evaluatie van de politieregio X formuleert onder meer de volgende drie aanbevelingen, waarmee wordt gezocht naar een vorm van afgewogen centralisatie:

- a. Eén regionaal geldende beleidslijn vast (...) stellen waarbij vreugdevuren op de openbare weg niet zijn toegestaan;*
- b. Op eenduidige wijze een aantal plaatsen [aanwijzen] waar gereguleerd vreugdevuren plaats mogen vinden, zonder de noodzaak voor politie-inzet;*
- c. De regionale beleidslijn en consequenties bij overtreding van de APV-artikelen, vooraf en helder, aan de inwoners van de gemeenten (...) communiceren en daarbij nadrukkelijk aandacht (...) besteden aan de gemeenten waar deze beleidslijn als nieuw wordt ervaren en eventueel de lokale samenleving daarbij (...) begeleiden (...).”*

Centralisatie kan echter ook, volgens lokale partijen, doorschieten. In de provincie Utrecht stelt het Openbaar Ministerie zich bijvoorbeeld op het standpunt dat er, ook bij jaarwisselingen, strikt uitvoering gegeven moet worden aan de wet Milieubeheer (zie Hoofdstuk 6). Dit betekent dat er strenge voorwaarden verbonden moeten worden aan het stoken van vreugdevuren (er mag bijvoorbeeld louter op beschermde bodem gestookt worden) en dat er geen ontheffingen voor onbepaalde tijd mogen worden afgegeven. De justitiebrief d.d. 8 september 2006 – die werd verstuurd aan alle gemeenten in de provincie Utrecht - sluit af met een stellige (beleids)conclusie: “Wellicht geheel ten overvloede verzoek ik u om in ieder geval geen ontheffing te verlenen voor nieuwe initiatieven”. De brief stelt ook dat de politie “uiteraard” procesverbaal opmaakt als er wordt gestookt met andere brandbare materialen dan schoon onbehandeld hout.

Deze brief gaat in tegen lokale initiatieven om het stoken te reguleren. Ze doet ook geen recht aan de operationele keuzen die de politie bij de handhaving tijdens de jaarwisseling moet maken. De brief zet kwaad bloed onder lokale bestuurders, en bij lokale politiemensen, omdat het belang van de handhaving

van de milieuwetgeving niet wordt afgewogen tegen het belang van de handhaving van de openbare orde, en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Politierespondenten herkennen deze beleidslijn ook in andere delen van het land. Ze zijn duidelijk in hun oordeel: de openbare orde gaat voor en het vuurwerk is veel schadelijker voor het milieu dan het stoken van vreugdevuren. Ze vinden wel dat geprobeerd moet worden om zo enigszins mogelijk schoon hout te stoken. Ze weigeren ook niet op voorhand om de milieuwet te handhaven, maar ze zullen dit dus afwegen tegen het belang van met name de openbare orde.

#### Wat doet de politie lokaal en centraal?

Binnen een politiekorps speelt ook de vraag wat centraal (regionaal) en wat lokaal wordt geregeld: op het niveau van het district of team. Hierbij speelt de vraag op of er een SGB0-regeling wordt doorgevoerd. Hoofdstuk 3 beschrijft drie varianten: een volledige SGB0-regeling, een slapend SGB0 dat kan worden geactiveerd of geen SGB0-regeling. De vraag die hiermee verweven is, is de positie van de lokale chef die optreedt als lokale commandant openbare orde. Zonder SGB0 of als het SGB0 slaapt, is de lokale commandant eindverantwoordelijk voor de ordehandhaving en voor het besluit om eventueel op te schalen. Bij een volledig SGB0 ligt de algehele leiding in handen van de Algemeen Commandant.

Een volledig SGB0 biedt, als ze op tijd begint met de voorbereidingen, de mogelijkheid om regionaal informatie in te winnen en te beoordelen, en dit door te laten werken in de regionale besluitvorming over de inzet. Een simpel en belangrijk voordeel van een SGB0-regeling is dat voldoende personeel de tijd krijgt om zich specifiek te richten op de voorbereidingen van de jaarwisseling. Er kan regionale afstemming plaats hebben en de politie-inzet kan worden afgestemd op strenge (regionale) tolerantiegrenzen en op lokale omstandigheden die repressief politioptreden vereisen. Het gevaar bestaat dat de uniformering en centralisatie doorslaan, waardoor er onvoldoende recht wordt gedaan aan lokale omstandigheden en er onvoldoende wordt geprofiteerd van de lokale kennis van wijkgerichte politiechefs en –agenten. Een respondent die zich bij een verdiepingsbijeenkomst voorstander toonde van een SGB0-regeling wijst op de voordelen, maar – onbedoeld – ook op de nadelen omdat hij de teamchefs passeert:

*“Doordat je een SGB0-regeling instelt haal je de laag teamchef ertussen uit. Deze kan hierdoor geen baas spelen in eigen gebied”*

Het kan heel logisch zijn om geen SGB0-regeling in het leven te roepen: “Wij hebben hier in de regio echt niet zoveel problemen met de jaarwisseling en dat blijft denk ik ook zo”. Het gevaar van de afwezigheid van een SGB0-regeling bestaat er in de praktijk met name uit dat de voorbereidingen op de jaarwisselingen concurreren met ander politiewerk: *the urgent before the important*. De kwaliteit van de voorbereidingen leidt daaronder en daarmee het optreden op de avond van de jaarwisseling. Voorts hebben we er al verschillende keren op gewezen dat lokale politiechefs beducht kunnen zijn om repressief op te treden, omdat dit nadelige gevolgen heeft voor de alledaagse verhoudingen.

Met een slapend SGB0 wordt getracht een verstandige middenweg te vinden. Een evaluatie verwoordt die puzzel:

#### SGB0:

*In H. ontstond een probleem omdat de districtelijke operationeel commandant wegviel. Er is gekozen voor een afgeslankte SGB0-structuur. Deze bestond uit een Algemeen Commandant, Chef Ordehandhaving, stafmedewerker toegevoegd aan de AC en bureau CCB. Het uitgangspunt is dat districten verantwoordelijk zijn voor hun eigen maatregelen en het SGB0 pas bij calamiteiten en inzet van de ME in werking treedt. De aanwezigen hebben een sterke voorkeur voor het benoemen van een volledig SGB0 in de voorbereiding, die in afgeslankte vorm, zoals dit jaar, functioneert tijdens de jaarwisseling. De AE is niet betrokken bij de voorbereiding, dit is als gemis ervaren bij de AE commandant*

#### Aanbeveling:

*benoem ruim van tevoren een volledig SGB0 voor de voorbereiding van de maatregelen tijdens de jaarwisseling. Tijdens de feitelijke jaarwisseling functioneert het SGB0 in afgeslankte vorm*  
*Voor 1 oktober zijn alle lokale Operationele Commandanten bekend en heeft de eerste bijeenkomst plaatsgevonden. Hierbij zijn ook aanwezig: Commandant ME, Commandant AE, medewerker CCB en een medewerker van de meldkamer*

**Draaiboek:**

*Er is sterke behoefte om te gaan werken met een regionaal modeldraaiboek. Het vijf-paragrafen-model is daarvoor geschikt (Toestand, Uitvoering, Verzorging, personeel, en Verbindingen). Dit zal op initiatief van het bureau CCB geschikt gemaakt worden voor gebruik tijdens de jaarwisseling. Dit draaiboek zal bestaan uit een algemeen deel met districtelijke paragrafen. Het samenstellen geschiedt onder verantwoordelijkheid van de AC.*

**Personeel:**

*Het blijkt zinvol om, in ieder geval binnen de grote districten, zowel een officier van dienst politie voor de reguliere noodhulpklussen in te plannen als een hulpofficier voor alle aangehouden verdachten*

**Commandostructuur:**

*Uitgangspunt is dat de lokale Commandanten openbare orde verantwoordelijk zijn voor de maatregelen binnen hun werkgebied. Bij incidenten of dreigende escalatie informeert deze de chef Ordehandhaving in een vroeg stadium zodat deze bij opschaling een welafgewogen beslissing kan nemen.*

**Inzet ME/AE**

*De ME commandant is van mening dat er bij de OC's kennelijk schroom is om de ME in te zetten omdat dit provocerend zou kunnen werken. De ME kan ook in kleine eenheden in vreedestenuë ingezet worden. Mogelijk had hierdoor escalatie kunnen voorkomen. De aanbeveling is dat de ME commandant in het voortraject met de OC's communiceert over de mogelijkheden van inzet.*

**Aanbeveling:**

*Voortaan beleidsuitgangspunten (tolerantiegrenzen) vooraf (november) in Regionaal College aanhangig maken, zodat er niet per gemeente andere afspraken/normen gelden.*

De vraag in welke mate lokaal en centraal gestalte wordt gegeven aan de politieoperatie is van invloed op de aard en samenstelling van de draaiboeken. Naarmate de centrale aansturing sterker wordt, neemt de behoefte aan uniformering van de paragrafen over de gemeenten of teams toe, en wordt er een omvangrijker paragraaf geschreven over de regionale voorzieningen. Dit blijkt ook uit de uitspraken van de politierespondent die pleit voor een volle-

dige SGBO-regeling bij de jaarwisseling in zijn regio. Bij een sterk lokale aanpak wordt min of meer "een nietje gedaan door de lokale draaiboeken".

**8.3.3 Risicoanalyse: de lokale veiligheidsrisico's in beeld**

Het is belangrijk om ten behoeve van de aanpak van potentiële ordeverstoringen bij jaarwisselingen goed op de hoogte te zijn van de specifieke historie en van specifieke lokale kenmerken. Anders gezegd: de aanpak moet zijn gebaseerd op steekhoudende 'fenomenologische' kennis over de aard van de dreiging. Het is daartoe belangrijk om de lokale veiligheidsrisico's rond jaarwisseling goed te typeren. Het kan uiteraard zo zijn dat die risico's gering zijn. Maar zodra er aanzienlijke veiligheidsrisico's bestaan kan gebruikgemaakt worden van de typologie die we - mede op basis van datgene wat respondenten ons hebben verteld - in hoofdstuk 2 hebben opgesteld. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen:

1. De door heel Nederland voorkomende lokale traditie van vuur, lawaai en alcohol.
2. De jaarwisseling als gelegenheidsstructuur voor:
  - a. Het beslechten van oude vetes
  - b. Doelgerichte overlastgevende of criminele activiteiten
3. De doorgeschoten lokale traditie: autochtone "Nederlanders" claimen het recht de jaarwisseling op hun manier te vieren, onder het motto "alles moet kunnen".

Het is bij deze risicoanalyse van belang om van een aantal zaken een goede inschatting te maken. Op de eerste plaats gaat het om de aard en mate van zelfregulering onder - kringen rond - de potentiële ordeverstoorders: hoe verhouden de lokale opvattingen en normen zich tot die van de overheid? (Zie paragraaf 8.2). Op de tweede plaats gaat het om de mogelijkheden die er zijn om tot afspraken te komen over de gang van zaken bij de viering van de jaarwisseling met - kringen rond - de potentiële ordeverstoorders. (Zie ook hierover paragraaf 8.2). Hiernaast zijn de volgende twee zaken van belang:

**De risico's die liggen besloten in de aard van de lokale traditie.**

De jaarwisseling zal in veel gemeenten met de nodige veiligheidsrisico's vallen onder het bereik van het eerst ideaaltype: de lokale traditie van vuur, lawaai en alcohol. Het is zaak de vinger aan de pols te houden. Het komt vooral aan op het spotten van riskante ontwikkelingen, zoals een toename van het

alcoholgebruik, steeds riskantere experimenten met vuurwerk, het ontstaan van onderling geweld of het ontstaan van vetes met bijvoorbeeld de politie of jongeren uit nabijgelegen gemeenten of dorpskernen. Het is belangrijk om alert te zijn op indicaties van een mogelijke van de overgang van een "lokale traditie" naar een "doorgeschoten lokale traditie". Het spreekt voor zich dat het belangrijk is om dit soort patronen vast te leggen in de evaluatie van een jaarwisseling, zodat de inzichten gebruikt worden bij de voorbereidingen op de volgende jaarwisseling.

### De stedelijke gelegenheidsstructuren

In (groot)stedelijke gebieden zijn jaarwisselingen in bepaalde opzichten een uitgelezen mogelijkheid om op straat vetes te beslechten of delicten te plegen. De opdracht bestaat eruit om die gelegenheidsstructuren door middel van een risicoanalyse in kaart te brengen, en om opties uit te werken om de kansen op gevaar, geweld en andere strafbare feiten te verminderen. In de praktijk zijn onder meer goede ervaringen opgedaan met de volgende 'gelegenheidsbeperkende' tactieken:

- De potentiële ordeverstoorers zo goed mogelijk in kaart brengen. Het gaat in veel gevallen om jongeren die ook op andere momenten voor overlast zorgen of delicten plegen. Ze zijn vaak al in beeld bij de politie, onder meer door ingevoerde werkwijzen zoals "jeugd in beeld", "hooligans in beeld" of informatiegestuurde politie. Het is wel zaak om ze het liefst op voorhand in verband te brengen met risico's bij de jaarwisseling.
- Het contact zoeken met potentiële ordeverstoorers, in aanloop naar de jaarwisseling of op de avond van de jaarwisseling, om eventuele kwade intenties "stuk te maken". Door te laten merken dat ze in de gaten worden gehouden, wordt beoogd de ingeschatte pakkans te verhogen. Het gaat een stap verder als potentiële ordeverstoorers worden aangehouden omdat ze nog zaken "open hebben staan" of omdat ze in de weken en dagen voor de jaarwisseling worden aangehouden. Dit laatste kan toeval zijn, maar ook het product van extra persoons- of groepsgerichte oplettendheid van de politie.
- Het beveiligen en beschermen van objecten die op voorhand het doelwit lijken te kunnen worden van vernielingen. De aard van de objecten kan sterk uiteenlopen. Er zijn in de eerste plaats objecten die vanwege

bestaande spanningen of vetes het doelwit van geweld zouden kunnen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om religieuze gebouwen, schoolgebouwen, het (oude) gemeentehuis, objecten die het bezit zijn van de overheid, politiegebouwen of om pleisterplaatsen van een groep die in conflict is met een andere groep. In de tweede plaats kunnen er risico's bestaan ten aanzien van bepaalde objecten, simpelweg omdat er op die locatie bij eerdere jaarwisselingen vernielingen zijn geweest. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de vernielingen aan auto's in Den Haag en Amsterdam. De beveiliging van objecten is een combinatie van technopreventie (fysieke beveiliging, waaronder tijdelijke maatregelen) en van personele maatregelen. Het vergt publiek-private samenwerking. De politie kan door middel van gerichte surveillance objecten beveiligen, maar particulieren kunnen uiteraard zelf ook tal van maatregelen treffen. Een klassieker is de winkelier die boven zijn winkel woont en uit voorzorg de jaarwisseling thuis viert, maar er surveilleren bij jaarwisselingen bijvoorbeeld ook particuliere beveiligers in bedrijvenparken. Het komt ook voor dat de politie overleg voert met eigenaren van objecten die wel eens het doelwit zouden kunnen worden, om afspraken te maken over de vraag hoe gezamenlijk gestalte wordt gegeven aan de beveiliging.

*Het draaiboek van de politie Y. houdt rekening met gevoelige locaties. Ten eerste zijn er risicolocaties benoemd die in algemene zin of bij eerdere jaarwisselingen in beeld zijn geweest wegens overlast, brandstichting, geweldpleging, vernielingen of zwaar vuurwerk. Daarnaast zijn er risico-objecten per stadtdorp en per wijk. Hierbij zijn onder meer scholen, leegstaande panden, garages, geloofscentra, jongerencentra, containers en autowrakken benoemd. Rond deze objecten wordt vlak voor en tijdens de jaarwisseling extra gesurveilleerd, in samenwerking met gemeenten en particuliere beveiligingsbedrijven..*

- Door intelligente surveillancepatronen en politie-inzet probeert de politie de stedelijke gelegenheidsstructuren te reduceren. Dit bestaat in de eerste plaats uit methodische surveillance: surveillance op die locaties en tijden waar de kans op spanningen, geweld en vernielingen het grootst is. In de tweede plaats zoekt de politie naar werkvormen die flexibel zijn - eenheden die zich snel kunnen verplaatsen en die dus op verschillende locaties ingezet kunnen worden - én die erin voorzien dat er zondig voldoende personeel op een locatie is om daadkrachtig en met accepta-

bele risico's voor het politiepersoneel op te kunnen treden. De zogeheten Flex-ME of de flying squad zijn concepten die gehanteerd worden.

## 8.4 De voorbereidingen: bij de tijd

In gemeenten met veiligheidsrisico's bij jaarwisselingen komt het erop aan om van lieverlee meer grip te krijgen op de situatie. Dit gaat niet zonder dat in de voorbereidingen tijd wordt ingeruimd voor - zo nodig en zo mogelijk - overleg en samenspel met burgers, en voor afstemming tussen overheidsinstanties. Dit onderzoek vestigt de aandacht op de volgende belangrijke ervaringen in de voorbereidingen:

- Het lijkt een open deur en het behoort dat ook te zijn, maar *het is belangrijk om op tijd te beginnen met de voorbereidingen op de jaarwisseling.*
- De aanpak van jaarwisselingen *bouwt voort op de alledaagse verhoudingen en handhavingpraktijken*: de autoriteiten en de politie dienen daar hun voordeel mee te doen.
- De vraag "of" de aanpak van de jaarwisselingen multidisciplinair is of behoort te zijn, is achterhaald. Het is wel de vraag *in welke mate deze aanpak multidisciplinair is of moet zijn*, omdat bestuurders en de politie nog een dominante rol spelen, al neemt het belang van gemeentelijke diensten, welzijns- en jongerenwerk, justitie en de brandweer toe.

### 8.4.1 Timing: begin op tijd

Veel respondenten benadrukken dat het belangrijk is om op tijd te beginnen aan de voorbereidingen van de jaarwisseling. Dit geldt nog het meest voor de politie, vooral omdat er besluiten genomen moeten worden over de politie-inzet, inclusief inzet van Mobiele Eenheden. De bestuurlijke voorbereiding kan daarmee ook zeker niet te lang op zich laten wachten, al is het maar omdat er uiteraard een verband bestaat tussen bestuurlijke risicoanalyses en de politie-inzet. Het is ook belangrijk om politiek en maatschappelijk vroegtijdig duidelijkheid te verschaffen over de strategie en de tolerantiegrenzen. Voorts stromen de vergunningaanvragen al ver van tevoren binnen. Er zal ook aandacht geschonken moeten worden aan overleg met bewoners (zie 8.2) of met de horeca dan wel met organisatoren van evenementen. Het is, tenslotte, belangrijk dat er afstemming plaats heeft tussen het lokale en regionale niveau

over de beleidsuitgangspunten (zie 8.3). Dit alles vergt tijd.

De meningen over de vraag wanneer er nu precies moet worden begonnen lopen uiteen. Het hangt vanzelfsprekend samen met de vraag hoe groot lokaal de veiligheidsrisico's zijn: "hier begin ik in feite op 1 januari en in de vorige gemeente waar ik werkte had ik op 30 december kunnen beginnen". Andere politierespondenten:

*"De interne voorbereidingen beginnen rond de zomervakantie. De praktijk leert dat dit nodig is, omdat evaluaties vaak veel te laat klaar zijn. In september moet de ondersteuning aangevraagd worden. Voor onze regio is dat nogal wat, want we hebben niet zo'n grote formatie, maar wel heel wat problemen bij de jaarwisseling, zeker relatief. De draaiboeken moet eind november klaar zijn en dan is duidelijke hoe het staat met de bijstand".*

*"Het lijkt er wel eens op dat externe partners in november worden overvallen door de mededeling dat het bijna weer Oud & Nieuw is. Ik overdrijf, maar het is belangrijk dat wij het vroegtijdig agenderen".*

*"De voorbereiding begint hier altijd vier à zes weken van tevoren. We werken veel samen met de horeca, want de jaarwisseling speelt zich hier af in de horeca en in enkele buitenwijken met probleemjeugd"*

*Uit de evaluatie regio Y. blijkt*

*Het is beter om medio september te beginnen met de voorbereidingen, zodat er wat meer ruimte is om eventuele problemen te tackelen.*

Politierespondenten noemen verschillende omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat er tijdsdruk ontstaat:

*"Wij ondervinden dat de brandweer vooral reactief is ingesteld en dat zij weinig doen in het preventief traject".*

*"Het is in het begin lastig om de afzonderlijke partners bijeen te brengen. We hebben allemaal onze eigen belangen en verantwoordelijkheden. Uiteindelijk is het gelukt, doordat we samen rond de tafel zijn gaan zitten en met elkaar in gesprek zijn gegaan".*

*Uit de evaluatie van regio Y blijkt:*

*Er werden in de voorbereidingsfase 2 bijeenkomsten gehouden met verslaglegging en activiteitenlijst. Dit werd als voldoende ervaren. De voorbereidingen startte met een eerste bijeenkomst op 10 november 2005, hetgeen achteraf als betrekkelijk laat wordt ervaren. Te laat werd bepaald wie de “trekker” voor de inzet tijdens oud&nieuw zou moeten zijn.*

#### **8.4.2 De jaarwisseling als lakmoesproef: het alledaagse weegt zwaar**

Een belangrijke les uit dit onderzoek luidt dat de jaarwisseling weliswaar een bijzondere gebeurtenis is, maar zeker niet los gezien mag worden van de alledaagse verhoudingen tussen burgers en overheid, en van de alledaagse handhaving. Ongeregeldheden bij jaarwisselingen kunnen op de eerste plaats een reactie zijn op die verhoudingen: groepen burgers stellen eigen normen, omdat ze de gezagsverhoudingen tenminste eens per jaar wensen om te draaien. Die ongeregeldeheden kunnen op de tweede plaats ook een verbijzondering zijn van de alledaagse verhoudingen. Immers, de autoriteiten en politie die toch al weinig gezag genieten bij de alledaagse handhaving, beschikken daar niet ineens over bij de jaarwisseling, en de ruimte die dit laat wordt lokaal door groepen burgers aangegrepen om op basis van hun eigen normen de jaarwisseling te vieren.

We kunnen het perspectief ook omdraaien, zo benadrukken respondenten. Waarom verloopt de jaarwisseling in veel gemeenten en wijken – waaronder gemeenten en wijken die te maken hebben met de nodige criminaliteit en overlast – redelijk rustig of gewoon rustig? Waarom lukt het om in bepaalde gemeenten en wijken de jaarwisselingen beter te laten verlopen? Het antwoord luidt dat de autoriteiten en de politie bij hun aanpak van de jaarwisselingen terug moeten kunnen vallen op krediet en gezag dat op andere momenten wordt opgebouwd. Bij die aanpak is met andere woorden erg belangrijk hoe de alledaagse verhoudingen zijn, en dus hoe het is gesteld met de alledaagse kwaliteiten van onder meer lokaal werkende politiemensen. Het is daarom ook verstandig, zo stellen respondenten, om de aanpak van jaarwisselingen deels in handen te leggen van politiemensen met de beste lokale informatie en met het meeste gezag. En als het slecht is gesteld met de beschikbare informatie en met de lokale gezagspositie, dan zal daar aan gewerkt moeten worden: “Dat is altijd nodig, maar je kan iets dat scheef zit niet ineens herstellen bij de jaarwisselingen”.

De aanpak van jaarwisselingen wordt een stuk gemakkelijker indien er ingespeeld kan worden op alledaagse verdiensten en kwaliteiten:

*“Wij hebben sinds een aantal jaar een horecateam. Dat team houdt zich puur en alleen bezig met horeca. Dus contacten met private beveiligingsbedrijven, ondernemers en horecabezoekers. Ze zijn herkenbaar door gebruik van mountainbikes. Tijdens de jaarwisselingen is alleen dit team actief in het horecagebied. We hebben altijd een SGBO regeling tijdens de jaarwisseling, maar de ME hebben we in het horecagebied de laatste jaren niet hoeven inzetten. Het is gewoon een reguliere horecadienst waarbij alleen het aantal bezoekers hoger is dan normaal. Het handhavingconcept is exact hetzelfde als tijdens een doorsnee weekend. Ik durf te zeggen dat 80% van de horecabezoekers hiermee bekend is en weet wat de grenzen zijn.”*

Uit het bovenstaande volgt dat de aanpak van jaarwisselingen ook ingebed moet worden in het alledaagse. Bijvoorbeeld door lokale *street-level* ambtenaren al vele weken voor de jaarwisseling informatie te laten verzamelen en uit te laten leggen binnen welke piketpalen dit jaar oud en nieuw gevierd gaat worden. Er kan ook een brug worden geslagen tussen het alledaagse en de jaarwisseling door lokale agenten in te zetten op 31 december.

*“Vanaf november gaan de wijkagenten en collega’s veel meer de straat op om in gesprek te komen met jongeren en met hun ouders. De agenten vragen wat de precieze plannen zijn voor de jaarwisseling. Tevens informeren zij de bewoners dat de politie aanwezig zal zijn en wordt er nadrukkelijk benadrukt wat wel en niet mag en dat er bij overtredingen streng gehandhaafd zal worden. Daarnaast proberen de wijkagenten afspraken te maken en wordt er gevraagd wat de politie voor hun kan betekenen.”*

*“We hebben goede ervaringen met jeugdagenten die de jeugd vooraf benaderen. Goed contact hebben met de jeugd is essentieel. Uit respect voor de bekende agenten wordt de bovengrens iets omlaag gehaald en is er minder rottigheid. Het gaat om kennen en gekend worden.”*

*Uit de evaluatie van regio X blijkt:*

*Er is gekozen om in elke afdeling met een dubbele bezetting te werken. Dit heeft veel voordelen gehad (plaatselijke bekendheid, aanspreekbaarheid*

etc.). Voorstel om dit het volgende jaar ook zo te doen.”

#### Uit de evaluatie van regio Y. blijkt:

*In 2006 is veel beter gekeken naar de kwaliteit van het personeel dat ingepland werd tijdens de jaarwisseling. Werd er voorheen in de eerste plaats naar beschikbaarheid van personeel gekeken, nu is er in eerste plaats naar de benodigde kwaliteit gekeken en pas dan naar de beschikbaarheid.*

Het alledaagse en het bijzondere van de jaarwisseling kunnen elkaar ook bijten. Dit is het geval als de lokale politie onvoldoende wordt gesteund door bestuur en/of de politieorganisatie, waardoor ze in een schier onmogelijke situatie terechtkomt bij het handhaven van de orde. Dit kan zowel gebeuren in kleine gemeenten met een ‘doorgeschoten traditie’ als in wijken van grote steden.

*De situatie die lang in Veen bestond is illustratief (zie Hoofdstuk 6). Er waren daar in de periode tussen 1995 en 2005 grofweg drie opties:*

- De wijkpolitie gedoogde veel, en bevestigde daarmee in zekere zin haar marginaliteit. Ze liep, op de koop toe, bij grote schade of forse ongeregelheden het risico achteraf politiek-maatschappelijke kritiek te krijgen vanwege te slap optreden;
- De wijkpolitie trad streng op en met redelijk succes, maar zetten daarbij zoveel kwaad bloed dat de verhoudingen verstoord raakte en de wijkagent in feite in een onwerkbaar situatie terecht kwam;
- De wijkpolitie probeerde op te treden, tegen ordeverstoringen of ter ondersteuning van de brandweer, waarna de brandweerlieden en de agenten het mikpunt werden van geweld en bedreiging.

*“Tussen 22:00 en 07:00 halen wij de wijkagenten uit de wijk. Hierdoor kunnen zij hun netwerk en geloofwaardigheid behouden”.*

#### **8.4.3 In welke mate multidisciplinair?**

Zoals gezegd, de vraag “of” de aanpak van de jaarwisselingen multidisciplinair is of behoort te zijn, is achterhaald. Dit komt doordat vergunningen nu eenmaal een belangrijke rol spelen, en daarmee dus de ambtenaren die aanvragen in behandeling nemen en die de vergunningvoorwaarden opstellen. Veel incidenten en werkzaamheden op straat hebben ook een multidisciplinair karakter. Zo heeft de brandweer al snel behoefte aan bescherming door de politie bij bluswerkzaamheden, of in elk geval aan afspraken over snelle back up bij even-

tuele obstructie of bedreigingen. Voor de geneeskundige dienst geldt hetzelfde. In de dagen voor de jaarwisseling worden multidisciplinaire controles uitgevoerd (brandweer, gemeente, politie), onder meer in de horeca: “Volendam weegt nog zwaar bij burgemeesters en vooral bij de brandweer. Ze willen geen tweede Volendam”. Gedurende de festiviteiten gaan er multidisciplinaire teams de straat op om te controleren of vergunningen worden nageleefd, en om te bezien of er illegale activiteiten worden ondernomen. De gesprekken die in de aanloop naar de jaarwisseling worden gevoerd met bewoners, waaronder potentiële ordeverstoorders of informele leiders, worden zelfden of nooit louter door de politie gevoerd, maar vrijwel altijd samen met medewerkers van de gemeenten of van het welzijns- of jongerenwerk. Respondenten wijzen op de volgende goede multidisciplinaire ervaringen:

- De gemeentelijke besluitvorming over vergunningaanvragen heeft geresulteerd in een multidisciplinaire afweging tussen bestuur, politie en brandweer. De risicoschatting is nadrukkelijk verbreed van de openbare orde, naar fysieke veiligheidsrisico’s.
- Er wordt op operationeel niveau samengewerkt bij toezicht, controle en handhaving. Dit gebeurt onder meer bij controles in de horeca in aanloop naar de jaarwisseling, maar ook op de avond zelf. Het is inmiddels op veel plaatsen in het land gemeengoed dat gemeenteambtenaren (bijvoorbeeld van stadsbeheer) op de avond van de jaarwisseling met de brandweer en de politie op pad gaan om controles uit te voeren en zo nodig tegen overtredingen op te treden of te organiseren dat dit gebeurt. Het multidisciplinaire optreden op straat draagt ook bij aan de veiligheid van met name de brandweer, omdat brandweer en politie gezamenlijk beslissen of vuren dan wel branden worden geblust, en zo ja, welke inzet dit vergt.
- De mogelijkheid van publiek geweld tegen hulpdiensten heeft geresulteerd in multidisciplinaire afstemming tussen ‘blauw, rood en wit’. Dit begint bij (afspraken over) de beoordeling van meldingen door de gemeenschappelijke meldkamer: wanneer rijdt er politie mee met de brandweer of met de geneeskundige dienst? In de praktijk blijkt dit op de drukste uren of bij piekgebeurtenissen erg lastig. Er ontstaan dan dilemma’s tussen de wens om zo snel mogelijk op een melding te reageren en het belang om de inzet te orkestreren omwille van de veiligheid van



het uitvoerende personeel van de hulpdiensten. Dit soort dilemma's heeft geresulteerd in afspraken over inzetscenario's: hoe en in welke samenstelling wordt gereageerd op bepaalde meldingen, rekening houdend met het lokale risicoprofiel?

We hebben kennisgenomen van de volgende goede ervaring bij multidisciplinaire samenwerking:

*In D. is er vanaf 2003 een multidisciplinaire aanpak van de jaarwisselingen van de grond getild. Er heeft, in de voorbereidingen, afstemming plaats in de zogeheten platformbijeenkomsten tussen wijkagenten, de leden van de werkgroep Oud en Nieuw van der Brede Welzijnsorganisatie D. (BWD), de gemeentelijk wijkcoördinatoren, mensen van de dienst Stadsbeheer en de brandweer. Dit platform bereidt onder meer de bezoeken voor die politie, gemeente en BWD brengen aan alle jongerencentra in D., om de spelregels voor de jaarwisseling af te spreken. Een belangrijk aspect is dat gedoogde vreugdevuren worden ingebed in een reeks van activiteiten van de jongerencentra. Die activiteiten zijn een samenspel van jongeren en welzijnsorganisatie. Er worden naast de activiteiten bij de jongerencentra nog meer multidisciplinaire maatregelen getroffen:*

- De gemeente huurt particuliere beveiligers in die onder meer toezicht houden bij de centra en bij de scholen;
- De politie let scherp op locaties waar in het verleden illegaal werd gestookt, ook in de dagen voor de jaarwisseling, om zo nodig brandbaar materiaal weg te laten halen door de deinst Stadsbeheer;
- Politie, brandweer en Stadsbeheer gaan tijdens de jaarwisseling gezamenlijk de straat op. Dit wordt een "treintje" genoemd. Ze beoordelen de situatie op straat en besluiten hoe er wordt opgetreden;
- De gemeente zet reeds op der dagen voor 31 december twee reinigingswagens in, met zes man personeel. Die wagens zijn ook tijdens de jaarwisseling operationeel en dus inzetbaar.
- Het Vakteam Bouwen en Milieu van de gemeente inventariseren de risicovolle leegstaande panden en risicovolle bouwplaatsen. De eigenaren en beheerders worden aangesproken op het treffen van adequate maatregelen

De aanpak van de jaarwisseling is dus reeds multidisciplinair. Het is wel de vraag in welke mate deze aanpak multidisciplinair is of moet zijn. Bestuurders

en de politie spelen een dominante rol, al kan het met name in de kleinere gemeenten wel zo zijn dat de lokale brandweercommandant in feite een belangrijke beleidsadviseur van de burgemeester is: "De brandweercommandant zit op één kamer met de OOV-ambtenaren en ze zijn mijn portaal naar de burgemeester". Onze politierespondenten spreken bijvoorbeeld zelden of nooit over de geneeskundige dienst en het openbaar ministerie lijkt ook niet zo heel belangrijk te zijn, tenzij vanwege lokale omstandigheden de vraag relevant is wanneer wordt overgegaan tot aanhoudingen en hoe omgegaan zal worden met de arrestantenafhandeling. Het komt er in feite op neer dat onze politierespondenten reeds multidisciplinair opereren, maar dat ze er tevens de voorkeur voor hebben om de multidisciplinaire afstemming beperkt te houden. Dit blijkt onder uit het feit dat de verdiepingsbijeenkomsten met politiemensen veel concrete wensen of suggesties opleveren over het aandeel van partners. In die wensen ligt vaak kritiek vervat op het huidige functioneren van partners. We geven een opsomming:

- Verschillende politierespondenten vinden de brandweer te vaak "reactief", waarmee ze onder meer bedoelen dat ze zich toeleggen op het reageren op stukken en draaiboeken van de politie. De wens wordt uitgesproken dat de brandweer van haar kant risicoschattingen maakt die betrekking hebben op brandgevaar, de situatie in de horeca en fysieke veiligheid. Andere politierespondenten vinden dat de brandweer dit al steeds beter doet, zeker wat de risico's in de horeca betreft, mede omdat de nieuwjaarsbrand in Volendam daar de aandacht op heeft gevestigd.
- Er wordt op gewezen dat de overheid strenger is op gaan treden tegen ongeregelheden bij jaarwisselingen en dat er in het algemeen – dus los van de jaarwisselingen – prioriteit wordt verleend aan het strafrechtelijk optreden tegen personen die geweld gebruiken tegen overheidsfunctionarissen. Zo bezien valt het respondenten op dat justitie desondanks een relatief bescheiden rol speelt, in de voorbereidingen en op de avond van de jaarwisseling. Er worden nu zaken geseponeerd, of op straat door de vingers gezien, omdat er te weinig justitiële capaciteit voorhanden is of omdat de politie te weinig capaciteit vrijmaakt voor de arrestantenafhandeling.

*"Het zou goed als justitie parketsecretarissen zou leveren, die tijdens de jaarwisseling in deinst zijn, zodat er meteen dagvaardingen uitgeschre-*

ven kunnen worden”.

*Uit de evaluatie van regio X. blijkt:*

*Het blijkt zinvol om, in ieder geval binnen de grote districten, zowel een officier van dienst politie voor de reguliere noodhulpklussen in te plannen als een HovJ voor alle aangehouden verdachten”*

*Uit de evaluatie van regio Y. blijkt:*

*Er is 1 arrestantenverzorger in de nacht aanwezig Dit moet worden opgehoofd naar 2 en bij ziekte moet vervanging worden geregeld*

- De justitiële lijn krijgt binnen de korpsen volgens sommige respondenten minder prioriteit dan de handhaving van de openbare orde. Dit zou met name tot uitdrukking komen in het feit dat er een bescheiden aantal rechercheurs wordt ingezet. Het is min of meer vanzelfsprekend dat mensen die deel uitmaken van de SGB0, de noodhulp en de wijkpolitie “moeten pieken” bij de jaarwisseling, maar die sfeer van urgentie ontbreekt volgens een respondent bij justitieel politiewerk:

*“Vaak willen mensen uit de recherche niet werken op oudejaarsavond. De mensen krijgen vrij en ze zijn gewend om van ‘negen tot vijf’ te werken. Maak daar dan maar negen uur in de avond en vijf uur in de ochtend van, zeggen wij dan gekscherend. Bij de uniformdienst móét iedereen werken en bij de recherche wordt gevraagd of ze willen werken”.*

- In te veel gemeenten zouden jongerenwerkers en medewerkers van welzijnsinstellingen nog te vaak niet op straat zijn op de avond van de jaarwisseling. Respondenten zouden willen dat dit “gewoon” zou zijn, tenzij er veiligheidsrisico’s aan kleven. Politie mensen zouden graag profiteren van goede contacten van deze professionals met potentiële ordeverstoorers. Jongerenwerkers kunnen de jongeren bijvoorbeeld aan het begin van de avond nog eens herinneren aan gemaakte afspraken en ze kunnen zo de sfeer proeven. Andere respondenten wijzen er overigens op dat jongerenwerkers ook op de avond van de jaarwisseling op straat zijn en dat daarmee goede ervaringen zijn opgedaan, al bestaat volgens hen wel de kans dat ze veel gedogen, onder meer omdat ze beducht zijn hun gezagspositie onder de jongeren op het spel te zetten.

## 8.5 Optreden tijdens de jaarwisseling: operationele slagkracht

Op veel plaatsen in het land krijgt de politie te maken met overvraging of valt dat op voorhand bepaald niet uit te sluiten. Dit is deels een capaciteitsvraagstuk. Waar sturen we nog een eenheid naartoe en bij welke meldingen verkopen we tijdelijk ‘nee’? Voor een ander deel ligt het gecompliceerd. Het is soms bijvoorbeeld de vraag of de politie er verstandig aan doet om ‘op afstand’ te blijven, omdat inmenging door de politie kan leiden tot escalatie, of dat dit onverstandig en onmogelijk is omdat de situatie zonder politie-interventie uit de hand loopt. Het kan ook nodig zijn dat de politie zich eerst groepeerd alvorens ze intervenueert, omdat anders het risico van (ernstig) geweld tegen de politie te groot zou worden.

Het valt op dat er geen doctrine of gedeelde opvatting bestaat over de vraag hoe de politie bij jaarwisseling het best gestalte kan geven aan haar operatie. Dit komt deels doordat er grote verschillen bestaan wat de veiligheidssituatie betreft. Zo kan het soms verstandig zijn om lokaal goed ingevoerde agenten een vooraanstaande rol te geven, zowel in aanloop naar de jaarwisseling als op de avond van de jaarwisseling:

*“De jaarwisseling liep niet uit de hand omdat de teamchef de bewoners goed kende. Hij kon de kennis die hij over deze groep beschikte gebruiken om de problemen tijdig de kop in te drukken”.*

De lokale omstandigheden kunnen er ook juist toe leiden dat de politie ervoor kiest om de wijkagent of andere lokale politiemensen niet in te zetten in de meest spannende uren. Omdat ze dan persoonlijk risico lopen of vanwege kans dat ze betrokken raken bij een justitieel onderzoek, waardoor ze in een lastig parket verzeild zouden raken. Respondenten wijzen ook op de mogelijkheid dat lokale politiemensen te terughoudend zouden zijn bij handhaving van de openbare of van de rechtsorde.

*“Wij zetten standaard met de jaarwisseling géén wijkagenten in tussen 22.00 uur en 07.00 uur. De gedachte hierachter is dat ze hierdoor hun netwerk en geloofwaardigheid behouden”*

*“Bij de lokale politie heerst soms een cultuur van non-interventie. Vooral in*

*'ons kent ons' gebieden. Er is geen sprake van non-interventie als de politie uit de grote stad wordt ingezet. Dan wordt er vaak vroeg op de avond aangehouden om duidelijk te maken wat wel en niet mag".*

We beschrijven enkele belangrijke operationele ervaringen. Het betreft voornamelijk politie-ervaringen en deels betreft het de multidisciplinaire operatie. We presenteren de operationele ervaringen in de vorm van tips en aanbevelingen die bij de verdiepingsbijeenkomsten of in politie-evaluaties van jaarwisselingen aan de orde zijn gesteld. Het gaat dus om inductieve tips 'uit het veld'.

#### Reserveer tijd voor de briefing

Het spreekt voor zich dat een briefing deel uitmaakt van de dienst bij de jaarwisseling. Dit staat niet ter discussie, maar in de praktijk blijken de dienstroosters een goede briefing in de weg te kunnen staan.

##### De evaluatie van de politieregio X. meldt:

*"Er is geen goede briefing mogelijk omdat er meteen na het aflossen van de avonddienst verschillende meldingen binnen komen. Voorstel is om de nachtdienst om 22:30 uur te laten beginnen met een briefing en daarna pas echt af te lossen"*

##### De evaluatie van de politieregio Z. meldt:

*"Enkele collega's kamen al eerder in dienst om de avonddienst de gelegenheid te geven eerder naar huis te kunnen, anderen kwamen op de normale tijd in dienst. Wenselijk is om een half uur overlap te plannen zodat de briefing kan worden gegeven".*

In Den Haag zijn goede ervaringen opgedaan met de briefing, reeds op 29 december 2006, van de mensen van de politie, brandweer en gemeente die de zogeheten multidisciplinaire 'treintjes' bemensen. Die briefing "(...) bleek erg nuttig te zijn geweest en krijgt een vaste plek in de voorbereiding en in het draaiboek" (evaluatie van de politieregio Haaglanden).

#### Ga ruim voor 31 december 00:00 uur de straat op

De politie doet er verstandig aan om ruim voor 31 december 00:00 uur de straat op te gaan en zich te mengen onder het publiek, waaronder potentiële ordeverstoorers. Deze goede ervaring valt in feite uiteen in twee lessen.

Op de eerste plaats begint de "eindejaarsregeling" al rond de kerst. Het is belangrijk om dan de straat op te gaan en om in rechtstreeks contact te peilen wat de gemoedstoestand op straat is en te verzamelen welke verhalen en geruchten er de ronde doen. Zo creëert de politie de mogelijkheid om, zo nodig, informeel nog eens te wijzen op datgene wat bij de jaarwisseling nu wel en niet is toegestaan en waarom dit zo is. De vroege aanwezigheid op straat, reeds rond de kerst, is ook nodig om de orde te handhaven. Immers, er wordt dan al vuurwerk afgestoken, er wordt dan al veel alcohol gedronken en ook dan kunnen onderlinge vetes kunnen oplaaien en leiden tot geweldsincidenten.

Op de tweede plaats is het ook op de avond van 31 december het zaak om "er vroeg bij te zijn". Het is verstandig om niet pas op het straattoneel te verschijnen als er normen zijn overschreden, er sprake is van dronkenschap en er een opstandige en collectieve sfeer is ontstaan. De politie dient in de loop van de avond de straat op te gaan, om zich - zo mogelijk - te mengen onder het publiek dat dan al op straat is of op weg is naar de horeca. Dit levert belangrijke informatie op, onder meer over de vraag wie er allemaal op straat zijn. Het creëert mogelijkheden om mensen aan te spreken, uit de anonimiteit te halen en zo in te spelen op processen van zelfcontrole. Door reeds vroeg op de avond zonnodig streng op te treden, wordt de norm gesteld. Een aandachtspunt is wel dat het operationele personeel alert moet zijn op signalen dat ze mogelijk zelf het mikpunt zou kunnen worden van bedreiging of geweld. Te meer omdat verschillende respondenten stellen dat de politie zich in stedelijk gebied in koppels of in kleine groepjes zou moeten verspreiden.

*"Je moet ervoor zorgen dat je de mensen in de vooravond aanspreekt: voordat zij door drankgebruik niet meer in staat zijn fatsoenlijk te communiceren. Later op de avond lukt dit niet meer".*

*"Diensten starten al vanaf 19:00 uur om mensen aan te spreken en uit de anonimiteit te halen. Waar dit niet gebeurt zien we vaker een onverwachte explosie van geweld".*

*"Essentieel is om te mengen in het publiek en er niet tegenover gaan staan. Dit gaat een stuk makkelijker als je al in de vooravond aanwezig bent. Je voorkomt dan een wij- zij situatie".*

*"Wij maken ook voor middernacht arrestanten. Dan merken ze op straat*

*dat het menens is of ze merken pas dan waar de grenzen liggen, want dat weten de meeste toch niet. Raddraaiers lezen de krant niet. Het is ook goed om te laten zien waar de grens ligt als ze nog niet al te dronken zijn”.*

#### **De politie wordt uitprobeerde en uitgedaagd: wees voorbereid**

De politie op straat moet voorbereid zijn op het feit dat ze, op veel plaatsen in het land, tenminste zal worden “uitgeprobeerd”. Potentiële ordeverstoorde tasten af waar de grenzen feitelijk liggen. Het is belangrijk dat de politie goed aanvoelt wat er lokaal nu precies speelt. Is het een spel met de politie waarbij escalatie dreigt of is het louter de bedoeling om iets meer te doen dan het bestuur toestaat? Onder dit soort omstandigheden komt het aan op goede situationele besluitvorming. Volstaat het om (bijna) “niks” te doen, omdat de burgers zelf een grens trekken die al bij al acceptabel is en “in de geest” van de bestuurlijke richtlijnen? Of is het juist verstandig om arrestanten te maken en zodoende de norm te zetten en escalatie te voorkomen?

*“Door interventie ontstaat het probleem dat je de lokale bevolking de kans ontnemt om zelf grenzen te stellen”.*

*“Je moet voor middennacht veel arrestaties maken, want de communicatie over zero tolerance wordt toch niet gelezen door de raddraaiers”*

*“De sleutel zit in de snelheid: als je direct optreedt kun je voorkomen dat het probleem escaleert. Door niet in te grijpen wordt het probleem alleen maar groter”*

In het ergste geval koersen de ordeverstoorde aan op een gewelddadige confrontatie met de politie of met andere hulpdiensten. Het is belangrijk dat dit door een combinatie van voorinformatie en een inschatting van de loop der gebeurtenissen wordt onderkend. In dat geval is omschakeling naar groepsgevoel optreden, en dus opschaling, vereist.

*“Sommige groepen zijn specifiek op zoek naar de confrontatie. Dit is het doel van de groep. Daarbij wordt net zo lang doorgedaan tot de politie of hulpdiensten ter plaatse komen”*

*“Als je als ME te voorschijn komt is het feestje van de jongeren vaak bereikt. Je wordt uitgelokt om te knokken”.*

*“Wij hebben altijd een sectie ME en AE paraat, verdeeld over de regio, tactisch geplaatst, indien de nood aan de man is.”*

*“We houden de ME achter de hand voor als het dreigt mis te gaan. Helaas ging het dit jaar mis en konden wij de ME niet inzetten, omdat zij ergens anders werden ingezet”*

#### **Zo nodig flexibel én daadkrachtig optreden**

Het operationele politieoptreden op de avond van de jaarwisseling is lastig omdat op voorhand onduidelijk is waar en wanneer het uit de hand loopt of uit de hand dreigt te lopen. Dit vergt aan de ene kant flexibiliteit in de politie-inzet: waar en wanneer dit nodig is. En aan de andere kant kan de geweldsdreiging, ook tegenover de politie, zo groot zijn dat de politie gegroepeerd op moet kunnen treden. Dit is een lastige opdracht. Respondenten wijzen op vier werkwijzen.

Op de eerste plaats wordt soms gewerkt met groepsgewijze surveillance van vier reguliere agenten per politiebuis. In het centrum van een middelgrote gemeente werden vier van dergelijke busjes ingezet. Dit is veiliger dan werken in een koppel, het creëert meer operationele slagkracht “per bus” en de operationeel commandant kan zo nodig snel maximaal 16 agenten bij elkaar brengen.

*“We hebben goede ervaringen met groepssurveillance. Met de jaarwisseling rijden er vier busjes, met daarin vier agenten. Dit is in het leven geroepen omdat dienders zich bij eerdere incidenten niet veilig hadden gevoeld. Er is vier keer redelijk stevig opgetreden met de busjes. Het bleek ook preventief te werken, want veel mensen hadden de constant rond rijdende busjes gezien. Uit het commentaar van het publiek viel op te maken dat ze dachten dat het mobiele eenheden waren”.*

Op de tweede plaats wordt gebruikgemaakt van de zogeheten Flex-ME of flying squads. ME-groepen worden verspreid over een gebied met een verhoogd risico. Ze treden, binnen beleidsgrenzen, zelfstandig op: niet alleen repressief en wanneer ze daartoe een opdracht krijgen, maar ook preventief en wanneer zij daar aanleiding toe zien. Het blijkt goed te werken om zo op te treden bij beginnende ongeregelde heden, te meer omdat deze ME'ers zijn getraind om juist onder dit soort omstandigheden in te grijpen. Bij gebeurtenissen of mel-

dingen die riskant politiewerk op lijken te leveren, beschikken commandanten en meldkamer door de Flex-ME of flying squads ook over een variant tussen de reguliere agenten en de klassieke mobiele eenheden.

Op de derde plaats is het soms zo duidelijk dat er in een dorp of wijk een groot risico bestaat dat de situatie snel uit de hand loopt, inclusief mogelijk hevig geweld tegen politie of andere hulpdiensten. Respondenten wijzen erop dat het dan verstandig kan zijn om de reguliere ME, in groepen in vredestenue de straten op te sturen. Dit biedt mogelijkheden om ongeregeldheden te voorkomen en om snel te reageren op beginnende ongeregeldheden.

*“De sleutel zit in de snelheid van optreden. Als de politie eerder optreedt, met goed uitgeruste agenten, dan hadden ze de situatie kunnen controleren. Nu moesten ze wachten op de ME. Daar kwam toen nog eens bij dat die in de gemeente Voorschoten was ingezet”.*

Op de vierde plaats blijkt het van belang te kunnen zijn om zo lang mogelijk reservecapaciteit achter de hand te houden. Dat is politiecapaciteit die niet wordt ingezet op (noodhulp)meldingen en die louter wordt ingezet als de situatie urgent is, dus uit de hand dreigt te lopen of inmiddels al uit de hand is gelopen. In de praktijk bestaat deze buffercapaciteit uit mobiele eenheden.

Indien wordt gekozen voor reservecapaciteit dient een aantal tactische vragen te worden beantwoord. Een belangrijke vraag is of het reservecapaciteit is voor de regio, of voor een district of stad, en mogelijk ook voor de belendende regio. Het is ook de vraag waar de reservecapaciteit wordt geposteed. Het is, tenslotte, de vraag waar en wanneer de reservecapaciteit wordt ingezet. Hierbij kan een dilemma ontstaan. Het is zonde om beschikbare capaciteit niet in te zetten bij overvraging, maar zodra de reservecapaciteit wordt ingezet is het niet langer mogelijk om desgewenst onmiddellijk operationele bijstand te verlenen.

*“We hadden in elke probleemwijk een sectie ME paraat. Dat is dan toch de garantie dat we, bij beginnende ongeregeldheden, kunnen optreden wanneer wij dat echt willen”.*

*“Wij werken in de regio met een parate sectie ME en AE. We stellen ze tactisch op, verspreid over de regio. We zetten ze perse niet in voor nood-*

*hulpvragen, maar louter als de nood aan de man is”.*

Hoe belangrijk reservecapaciteit kan zijn, wordt duidelijk als er geen betekenisvolle back up is onder kritische omstandigheden, want dan kan er niet worden opgetreden terwijl de situatie daar bij uitstek om vraagt. Dit is bij verschillende jaarwisselingen op verschillende locaties gebeurd. Dit heeft zonder uitzondering geresulteerd in heftige discussies, inclusief stevige verwijten over en weer.

*“In een dorp in onze regio is het compleet uit de hand gelopen en de lokale politie besloot om assistentie te vragen van de ME. Ze stonden echt met de rug tegen de muur. Het was een zeer bedreigende situatie. De parate ME was echter al vertrokken, naar huis. De Algemeen Commandant had informatie bij een politiemedewerker in een nabijgelegen gebied en die had gezegd dat alles rustig was. Nou, toen waren ze maar naar huis gegaan, zonder te checken hoe de situatie in het andere gebied was. De lokale politie moest zich toen maar zien te redden. Dat is er echt ingehakt en daarover is intern veel gesproken. Het laatste is er de komende jaren nog niet over gezegd. Het is dé politiecode natuurlijk: bij ‘assistentie collega’ moet je kunnen rekenen op steun. Het was geregeld, maar door eigen fouten was het verkeerd gegaan”.*

*Politieagenten worden ernstig in het nauw gedreven door geweldplegers. In de centrumstad van een naburige politieregio - slechts enkele tientallen kilometers verderop - wordt ME achter de hand gehouden, maar met deze aangrenzende politieregio bestaan toevallig geen specifieke samenwerkingsafspraken. Die ME wordt dan ook niet gevraagd bijstand te verlenen. Dit roept vragen op, want de agenten op straat hadden enorm veel profijt kunnen hebben van bijstand.*

#### **Justitieel politieoptreden: vooraf, achteraf en op de avond zelf**

Het justitiële politieoptreden behoort geen sluitstuk te zijn, maar een integraal aspect van het politieoptreden, zo benadrukken respondenten. Justitieel optreden blijkt op verschillende momenten van belang: in de dagen of weken voorafgaand aan de avond van de jaarwisseling, tijdens de jaarwisseling en in de nasleep. Ieder moment vergt een toegesneden aanpak.

In de dagen en weken voor de jaarwisseling is justitieel optreden geboden om de norm te stellen. Het gaat daarbij in de praktijk vaak om het vervoer van il-

legaal vuurwerk, om illegale vuurwerkhandel en om het afsteken van vuurwerk. In sommige gemeenten wordt geweld gebruikt als element van een kerstbomenjacht, al lijkt dit verschijnsel op zijn retour. Soms worden er in de aanloop naar de jaarwisseling al kerstbomen of autowrakken gestookt. Het optreden hiertegen is deels een doel op zich, dat wil zeggen gericht op het naleven van wetten en regels. Het zet echter ook de toon voor de avond van de jaarwisseling en het brengt de politie in contact met mensen die ook op die avond de orde zouden kunnen verstoren. Indien dit soort mensen wordt geverbaliseerd, stellen ze eventuele kwade intenties wellicht bij. Indien er arrestanten worden gemaakt, haalt dit potentiële ordeverstoorders van de straat bij de jaarwisseling, mits ze in hechtenis worden genomen. Dit laatste is een bewuste tactiek: mensen waarvan de politie denkt dat ze voor problemen gaan zorgen, worden aangehouden zo daar aanleiding toe bestaat:

*“Wij kijken wat ze open hebben staan en pakken ze dan op zodat ze de jaarwisseling bij ons vieren”.*

*“Wij hebben met justitie afspraken gemaakt om volgend jaar rond de jaarwisseling huisarrest op te kunnen leggen”.*

*“Een effectieve methode was om de raddraaiers vast te zetten bijvoorbeeld door het bewaren van arrestatiebevelen vanaf oktober”.*

Politiemensen discussiëren onderling over deze tactiek:

*“Wij hebben een burger die voor escalatie zou kunnen gaan zorgen weggehaald. Het werkte goed, maar de vraag is of dit een wenselijke oplossing is. Je gaat toch een beetje lopen zoeken”.*

Op de avond van de jaarwisseling tracht de politie de pakkans op verschillende manieren te vergroten. Behalve alertheid van de dienstdoende politie zijn goede ervaringen opgedaan met de volgende werkwijzen:

- Het inzetten van videoteams die, zo mogelijk, overtredingen en overtredders filmen. Het is mogelijk om de aanhoudingen eventueel in de dagen na de jaarwisseling te verrichten. Een aandachtspunt is wel, net als bij voetbalwedstrijden, de persoonlijke veiligheid van de videoteams, omdat ze een potentieel doelwit zijn van (gefilmde) relschoppers.

- Het verrichten van getimede aanhoudingen door de gerichte inzet van Arrestatie Eenheden (AE). De acties van de AE kunnen voorafgegaan worden door verkenningseenheden, en zo mogelijk en zo nodig worden ze in de rug gesteund door de mobiele eenheden. Een respondent spreekt over “plukken”:

*“Een goede werkwijze om de pakkans te vergroten is door een gecombineerd inzet van AE, ME en verkenningseenheden. De verkenningseenheid moeten de raddraaiers aan wijzen, de AE moet ze eruit plukken en de ME dient ter ondersteuning”*

- De politie tracht gericht aan te houden. Op basis van verkenningen, aanwijzingen van andere agenten en eigen waarnemingen probeert de politie de sleutelfiguren aan te houden: de leidertjes die aansturen op ongeregelde heden en die anderen klaarblijkelijk op sleeptouw nemen. Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan, al zijn er gemeenschappen of groepen waar de informele leiders vervangbaar lijken. Hier staat tegenover dat het meestal wel degelijk indruk maakt als de politie “de goede eruit weet te pikken”. Een respondent:

*“Je moet aanhouden als dat nodig is. Het gevolg: je jaagt mensen de wijk uit, de aanzuigende werking verdwijnt. Je blijft wel gangmakers houden dus als de politie daar komt is het toch mot. Maar veel bewoners zijn wel het meest positief over deze aanpak”.*

In de dagen en weken na de jaarwisseling kan het justitieel optreden andere gedaantes krijgen. Bij ernstige delicten kunnen er rechercheonderzoeken worden gestart, mogelijk een TGO. Maar op lokaal niveau kan het ook verstandig zijn om informatie te verzamelen over eventuele vernielingen en andere delicten, hetgeen kan uitmonden in aanhoudingen. Het is, tenslotte, ook mogelijk om op basis van gemaakte videobeelden verdachten te identificeren en aan te houden. Dit is vergelijkbaar met een inmiddels beproefde werkwijze bij voetbalwedstrijden:

*“Dan staat op dinsdagochtend soms de koffie al voor ons klaar, omdat ze weten dat ze zijn gefilmd. Zoiets wil ik ook bij Oud en Nieuw, al heb ik natuurlijk nog liever dat ze zich gedragen omdat ze gefilmd worden”.*

### Kwaliteit telt

Veel respondenten hameren erop dat de kwaliteit van het politiepersoneel dat bij jaarwisselingen de straat op wordt gestuurd belangrijk is. Ze dienen de situatie goed in te schatten, want er moeten vaak afwegingen worden gemaakt tussen de openbare orde, de rechtsorde en milieuwetgeving. Er moet worden besloten of “niks doen” kan werken of dat het juist doeltreffend is om arrestanten te maken. De kwaliteiten op het gebied van geweldsbeheersing kunnen ook danig op de proef worden gesteld. Het is noodzakelijk dat de lokaal actieve politie er op veel plaatsen in een regio in slaagt de avond en nacht rustig of acceptabel te laten verlopen. Er moet zeker worden voorkomen dat ze mede door eigen toedoen de situatie laten escaleren. Immers, als de jaarwisseling op veel plaatsen uit de hand loopt kan de situatie kritiek worden. Om niet kwantitatief (onnodig) in de problemen te komen weegt de kwaliteit zwaar.

#### *De evaluatie van de politieregio Z. meldt:*

*“In 2006 is veel beter gekeken naar de kwaliteit van het personeel dat ingepland werd tijdens de jaarwisseling. Werd er voorheen in de eerste plaats naar beschikbaarheid gekeken, nu is er in de eerste plaats naar de benodigde kwaliteit gekeken en pas dan naar de beschikbaarheid”*

### Multidisciplinaire slagkracht: operationele samenwerking

Op operationeel niveau wordt meer en meer multidisciplinair samengewerkt. Er zijn onder meer goede ervaringen opgedaan met de volgende werkwijzen:

- Het formeren van een blus- of opruimteam of “treintje” van politie, brandweer en de dienst Milieu en Beheer. Dit team treedt meteen op tegen illegale brandhaarden en start zo nodig met het schadeherstel. Het is ook de bedoeling om door middel van de politieassistentie de kans op geweld tegen brandweerlieden en gemeenteambtenaren te verminderen.
- Er wordt gezorgd voor goede communicatielijnen tussen de commandanten van de brandweer en de politiecommandanten, zodat er desgewenst overleg en afstemming mogelijk was over de ontstane situatie en de vraag hoe hier het best op gereageerd kan worden. De brandweer maakt gebruik van verkenners en ook deze verkenners staan in directe verbinding met de politie en ze kunnen vragen om politieassistentie.
- Brandweerlieden en politieagenten surveilleren gezamenlijk, in één

surveillancewagen. Ze beoordelen de situatie, besluiten gezamenlijk of een brand geblust moet worden of niet, en welke inzet dit vereist van brandweer en politie. Dit wordt wel het zogeheten “fikteam” genoemd.

- Jongerenwerkers organiseren evenementen in jongerencentra en ze zien, met jongeren, toe op een goed verloop bij de vreugdevuren. De politie houdt toezicht op hot spots en de gemeente huurt particuliere beveiligers in die objecten bewaken die beschadigd zouden kunnen worden.
- In een middelgrote stad had de politie veel kritiek op de bestuurlijke keuze voor de nul-optie: er zou geen enkele brand gedoogd worden. De politie heeft op de avond van de jaarwisseling een wethouder mee op pad genomen om hem met eigen ogen te laten zien “dat de nul-optie niet valt te handhaven”.

### Wees alert op capaciteitsproblemen – ook bij partners van de politie

Respondenten wijzen op het gevaar dat er een fraaie strategie, tolerantiegrens of tactiek wordt bedacht, maar dat er nader beschouwd onvoldoende capaciteit beschikbaar lijkt te zijn. Strikte handhaving van de milieuwetgeving vraagt bijvoorbeeld om politietoetreden tegen alle vreugdevuren zonder vergunning of met vervuild hout. Veel politiemensen stellen simpelweg vast dat dit onmogelijk is, omdat de politie al haar handen vol heeft aan ander politiewerk dat ze meer prioriteit geven. Een belangrijke les is echter dat ook goed gelet moet worden op de capaciteit en beschikbaarheid van andere partijen. We citeren uit een brief van een korpschef: “Diverse gemeenten hadden een zero tolerance-beleid afgekondigd. Vanwege onvoldoende beschikbaarheid van de brandweer kon dit beleid in onvoldoende mate worden gehandhaafd”.

## 8.6 De nafase: de balans opmaken

De nafase van het optreden verdient aandacht. Dit is niet alleen zo omdat er lessen vallen te trekken uit de gebeurtenissen, maar er kunnen ook allerlei maatregelen nodig zijn in de periode na de jaarwisseling: de onmiddellijke nafase van enkele dagen en de nafase op de langere termijn. De intensiteit en moeilijkheidsgraad van de nafase hangt natuurlijk samen met het verloop van de nafase. Het veldwerk van dit onderzoek vestigt de aandacht op de volgende elementen van de nafase:

- Het is belangrijk om zo snel mogelijk eventuele schade te herstellen en de troep op te ruimen. De gemeente reserveert hier personeel voor, bijvoorbeeld voor “veegactie” op 1 januari.
- Het kan nodig zijn om een justitieel onderzoek op te starten naar strafbare feiten op de avond van de jaarwisseling. De aard en omvang van dit onderzoek hangt af van de ernst van de gebeurtenissen. Er kan soms gebruik gemaakt worden van camera- of videobeelden die zijn gemaakt. Het komt steeds vaker voor dat daders zo mogelijk aansprakelijk worden gesteld voor de schade die ze (mede) aangericht hebben.
- De mogelijkheid bestaat dat in de nafase van de jaarwisseling klachten worden ingediend tegen de politie en dat het politieoptreden onderwerp wordt van (justitieel) onderzoek. Dit is bij de jaarwisseling 2006-2007 onder andere in Voorschoten gebeurd.
- Na de politiedienst heeft een debriefing plaats. Soms stuit dit op problemen vanwege gebeurtenissen op straat, maar dan kan dit op een later moment gebeuren. Respondenten geven de voorkeur aan mondelinge debriefings, waarvan verslag wordt gedaan. De debriefings zijn in de praktijk monodisciplinair.

*De evaluatie van de politieregio Z. meldt:*

*“De debriefing heeft niet op alle units plaatsgevonden of vond op verschillende wijze plaats. De dienst 21.00-05.00 uur werkt een gezamenlijke debriefing niet in de hand. In de unit W. werd gekozen voor een schriftelijke debriefing achteraf. Hierop werd wel door alle betrokken medewerkers gereageerd. Men gaf daarbij wel aan dat een debriefing direct na de deinst de voorkeur geniet”*

- De persvoorlichting over de jaarwisseling blijkt een kritisch moment op zich. Hoe is de jaarwisseling verlopen? Was het acceptabel? Was het rustig? Was het rustiger? Welke mededelingen worden opgenomen in een persbericht? Wie staat de pers te woord: de lokale politiechef of de (regionale) voorlichter? De politie of het bestuur? Welk verhaal vertellen we en klopt dat verhaal met wat erop straat is gebeurd en strookt met de oordelen van bewoners en politici? Een respondent wijst erop dat de timing van het persbericht belangrijk is:

*“Je kan beter maar niet heel snel een persbericht opnemen met daarin de schade, aanhoudingen en ongelukken. Dat hebben wij ooit gedaan en toen haalden we meteen teletekst en ANP. Toen was het beeld ineens dat het bij ons uit de hand was gelopen. Sindsdien komen we pas met een persbericht als andere gemeenten en korpsen het nieuws hebben gehaald of als al is gemeld dat het rustig is verlopen”.*

- Respondenten geven toe dat het belangrijk is om een schriftelijke evaluatie op te stellen, die de belangrijke gebeurtenissen en processen in kaart brengt, en die zo nodig (op onderdelen) kritisch is. Het is belangrijk om de evaluatie tijdig af te ronden, want verschillende respondenten signaleren dat evaluaties geregeld te laat beschikbaar komen. Het komt ook voor dat ze (te) snel worden opgesteld en geen rol spelen bij de voorbereidingen op de volgende jaarwisseling. Bij de schriftelijke evaluatie speelt de vraag op in welke mate dit monodisciplinair en multidisciplinair dient te gebeuren, omdat het optrede nu eenmaal meer en meer integreert. Het is ook de vraag of er (louter) interne evaluaties worden opgesteld of dat er (ook) opdracht wordt gegeven om een onafhankelijke evaluatie uit te laten voeren. Het voordeel daarvan kan zijn dat de feitelijke gebeurtenissen professioneel en neutraal worden beschreven en geanalyseerd.
- De samenwerking en communicatie met bewoners is in de voorbereidingen belangrijk. Het is daarom belangrijk om ook met hen, meer of minder formeel, terug te kijken op de jaarwisseling. Als er confrontaties zijn geweest tussen politie en burgers, kan het belangrijk zijn om de gebeurtenissen te bespreken. In Voorschoten zijn er naar aanleiding van een hevige confrontatie tussen bewoners en politie bijvoorbeeld bewonersbijeenkomsten belegd.



# Hoofdstuk 9

## Conclusies en aanbevelingen

### 9.1 De jaarwisseling: een landelijk fenomeen met specifieke lokale dynamiek

#### Het fenomeen: Een traditie van vuur, lawaai en alcohol

Rond de jaarwisseling is er in Nederland sprake van een aantal verwante, maar niet identieke verschijnselen.

1. Door heel Nederland heen bestaat een **traditie** waarbij de jaarwisseling gepaard gaat met **vuur, lawaai en gebruik van alcohol**. Deze traditie heeft inherent een aantal onveilige aspecten in zich, vooral waar het gaat om gebruik van (al dan niet illegaal) vuurwerk door particulieren en het stoken van vuren. Dat kan ongelukken tot gevolg hebben. Het feestelijke karakter van het evenement leidt op diverse plaatsen tot problematiek die te vergelijken is met normale uitgaansproblematiek: er is sprake van een grote spreiding van een groot aantal voornamelijk kleinschaliger incidenten.
2. Daarnaast biedt de jaarwisseling een **gelegenheidsstructuur** bij uitstek voor het beslechten van oude vetes tussen burgers onderling of van burgers in de richting van het gezag en voor doelgerichte overlastgevende of criminele activiteiten. Dit soort gedrag treedt vooral op in stedelijke gebieden, waar groepen jongeren (vooral "oude", maar ook wel "nieuwe" Nederlanders) zich schuldig maken aan het plegen van vernielingen e.d. Er zijn zogenaamde "hotspots" aan te wijzen, waar de risico's op (vrijwel altijd kleinschalige) incidenten groter zijn.
3. Ten slotte staat de jaarwisseling voor sommige groepen "oude" Nederlanders in het teken van een veel verdergaande traditie waarin de jaarwisseling een moment is dat "alles moet kunnen". Zelfs binnen de lokale politiek wil men regelmatig de grenzen wel lager leggen, vanuit de optiek "eens per jaar moet toch kunnen". Het gaat daarbij om steeds dezelfde locaties in bepaalde volkswijken in stedelijke gebieden en op het platteland in dorpen met een streng christelijke bevolking (binnen de zogenaamde "bible belt"). Overheidsingrijpen wordt daarbij als niet legitiem ervaren en leidt tot gewelddadige reacties en soms tot grootschalige openbare orde incidenten. In sommige gevallen is het zoeken van confrontaties met de politie doel op zich geworden en spelen jongeren een kat-en-muis spel met de politie. De homogeniteit en sociale cohesie in deze gemeenschappen is groot en draagt vaak bij aan het negatieve verloop van incidenten.

In sommige opzichten wijken de gebeurtenissen rond de jaarwisseling af van de “normale”, dagelijkse gang van zaken, en is er sprake van een specifieke gelegenheidsstructuur waarbij sprake is van een duidelijke verhoging van bepaalde typen incidenten (vooral brandstichting, vernieling, vuurwerkoverlast en openlijke geweldpleging). In andere opzichten passen de gebeurtenissen bij gebruikelijke uitgaansproblematiek of bij een bredere problematiek rond jongeren of de verhouding tussen burgers en overheid op specifieke locaties. Afhankelijk van de plaats komt met de jaarwisseling vergelijkbare problematiek ook tot uiting bij andere gelegenheden, zoals koninginnedag/ nacht, carnaval, dorpsfeesten, kermissen of luilak. De jaarwisseling 2006/7 was niet opvallend anders ten opzichte van eerdere jaarwisselingen.

De problematiek rond de jaarwisseling kan wellicht het best beschreven worden als structureel incidentalisme: het gaat niet om losse incidenten, maar om een opeenstapeling van zich herhalende (en in een ongunstig geval deels *self fulfilling*) incidenten die alles bij elkaar de openbare orde en rechtsorde zwaar belasten en resulteren in politiek-maatschappelijke zorgen of ophef. Het antwoord op de vraag hoe “rustig” de jaarwisseling 2006/ 2007 was hangt af van het gehanteerde referentiekader en van bestaande verwachtingen.

#### De aanpak: grote diversiteit en een zoektocht naar de juiste maatregelen

Er bestaat een grote variatie aan maatregelen om een veilig en ordelijk verloop van de jaarwisseling te bevorderen. Deze variatie is een weerspiegeling van de dynamiek van het fenomeen die van plaats tot plaats sterk verschilt. Op veel plaatsen lijkt sprake te zijn van een zoektocht naar de juiste aanpak. Bepaalde keuzes zijn steeds weer aan de orde:

- wordt gekozen voor een zero-tolerance aanpak of een aanpak waar het accent ligt op faciliteren en reguleren (via het maken van afspraken of het stellen van voorwaarden)?
- worden beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen geformuleerd op regionaal niveau of is er sprake van maatwerk op lokaal niveau?
- ligt het accent meer op reactieve (noodhulp) of op preventieve dan wel proactieve maatregelen?
- worden burgers actief betrokken bij de voorbereidingen, en zo ja, in alle fasen van de aanpak of niet?
- in welke mate wordt vertrouwd op vormen van zelfcontrole onder burgers?

- worden de voorwaarden en tolerantie grenzen actief ‘gecommuniceerd’ richting burgers of niet?
- voor welke wijze van bejegening wordt gekozen?

Er is iedere jaarwisseling sprake van een aanzienlijke politie-inzet, waarbij er van regio tot regio grote verschillen bestaan, gerelateerd aan het soort problematiek. De kwaliteit van de voorbereiding is wisselend in de zin dat vaak geen eenduidige structuur gehanteerd wordt in draaiboeken, een goede risicoanalyse vaak ontbreekt en slechts in een beperkt aantal gevallen keuzes gemaakt worden op basis van cijfermatige analyses. Er is ook sprake van een grote variatie in het moment waarop met de eerste voorbereidingen begonnen wordt en in hoeverre daarbij publieke en private partners betrokken worden. Contacten en afspraken met buurtbewoners spelen op diverse plaatsen ook een belangrijke rol.

Tijdens de jaarwisseling is er vrijwel altijd een belangrijke rol voor gebiedsgebonden functionarissen en noodhulpeenheden weggelegd. Ondersteuning vindt vaak plaats door hondengeleiders en ME (al dan niet in de vorm van flying squads) en andere eenheden of functionarissen (variërend van jeugdagenten tot verkenners en chercheurs). Leiding aan de politie-inzet wordt meestal gegeven op team of districtelijk niveau, minder vaak speelt een staf grootschalig en bijzonder optreden een rol.

Na afloop van de jaarwisseling zijn er ook grote verschillen met betrekking tot de wijze waarop invulling gegeven wordt aan debriefing en evaluatie. In een beperkt aantal gevallen is er sprake van een duidelijk continue leerproces, waarbij het moment van evaluatie feitelijk ook het moment is waarop de voorbereiding voor de volgende jaarwisseling start. Voorzover er sprake is van een zoektocht naar de juiste aanpak, is die zoektocht niet systematisch en vindt er zowel binnen als tussen regio’s weinig uitwisseling van ervaringen plaats.

## 9.2 De jaarwisseling: goede ervaringen, maar zonder garantie voor het verloop

De aanpak van de jaarwisseling valt dus te typeren als een zoektocht. Er is door de jaren heen inmiddels veel ervaring opgedaan. Er dienen voortdurend keuzes gemaakt te worden vanwege de chronische overvraging. Er moet ook

een middenweg worden gevonden tussen aan de ene kant lokale tradities en omstandigheden en aan de andere de noodzaak tot bovenlokale afstemming en kaderstelling. Er bestaat ook spanning tussen heersende politiek-maatschappelijke veiligheidswensen en, in het bijzonder, doorgeschoten lokale tradities en stedelijke wijken met riant gelegenheidsstructuren en gewoontes om juist bij de jaarwisseling de orde te verstoren. Een belangrijke les die veel respondenten ons op het hart hebben gedrukt luidt dat het onmogelijk is om van overheidswege bij jaarwisselingen normen op te leggen. Het komt erop aan om met daadkracht te werken aan realistische doelstelling.

De opgedane ervaringen zijn ook al wisselend: goed, slecht en van alles daar tussenin. Ze komen in de casushoofdstukken (4 tot en met 7) en in hoofdstuk 8 uitvoerig aan bod, en we sommen belangrijke goede ervaringen hieronder op. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze goede ervaringen nog bepaald geen gemeengoed zijn en evenmin een garantie voor een goed verloop. Sterker, een bepaalde maatregel kan in de ene lokale context goed werken, maar in een andere omgeving onmogelijk of onverstandig zijn.

Veel respondenten benadrukken dat ze de beste ervaringen hebben als het beleid dat lokaal door de jaren wordt gevoerd consequent en begrijpelijk is: slechte ervaringen zijn opgedaan met onverwachte koerswijzigingen. De door respondenten aangegeven goede ervaringen en de resultaten van verrichtte evaluaties vallen uiteen in vijf verschillende categorieën:

1. *De samenwerking en communicatie met bewoners*
2. *De mate waarin het gevoerde beleid past bij de lokale omstandigheden.*
3. *Het optreden rond de jaarwisseling zelf*
4. *De voorbereidingen*
5. *De nafase*

Hierna wordt een overzicht gegeven van de meest opvallende goede ervaringen, waarbij bedacht dient te worden dat het niet gaat om onderzochte, als zodanig gevalideerde *goede werkwijzen*.

### **De samenwerking en communicatie met bewoners**

Respondenten geven aan dat veel problemen voorkomen worden indien overheid en bewoners overeenstemming bereiken over de belangrijkste uitgangspunten voor jaarwisselingen en er ook gesproken wordt met potentiële ordeverstoorders zelf. Meer specifiek worden de volgende goede ervaringen genoemd.

#### *Goede ervaringen*

- De potentiële ordeverstoorders in beeld brengen, zodat bekend raakt om wie het gaat en wat hun belangrijkste wensen en grieven zijn.
- Het contact leggen met potentiële ordeverstoorders: niet alleen door de politie, maar ook door jongerenwerkers en welzijnswerkers, voor zover het om jongeren gaat. Het is zaak om vooral ook alledaagse contacten op te bouwen, omdat het niet werkt om 'plotseling' in contact te treden over beperkende maatregelen en allerhande plichten bij de jaarwisseling. De alledaagse contacten kunnen dan worden benut om gesprekken te voeren over de jaarwisseling.
- Bedenk dat geweld en stoken niet louter en zaak is van jongeren: ouderen kunnen er bij betrokken zijn en zelfs een leidende rol vervullen. Ouderen en ouders zijn hoe dan ook invloedrijk. Kortom: benader niet louter jongeren, maar ook ouderen.
- Pas de stijl en bejegening aan op de doelgroep, en houdt rekening met de waarde die lokaal gehecht kan worden aan tradities bij de jaarwisseling. Wek vooral niet de indruk een 'wet' of 'regionaal beleid' uit te moeten voeren, want jongeren en ouderen keren zich dan al snel af van het overheidsbeleid. Houd echter rekening met redelijke lokale wensen en gewoontes.
- Probeer potentiële burgers te laten beseffen dat er grenzen zijn en dat het mogelijk is dat ze die grenzen in hoge mate zelf bewaken. Zoek onder potentiële ordeverstoorders naar goedwillende die als vergunninghouder plichten aanvaarden en een sturende rol willen spelen.
- Schat de zelfcontrole in en probeer zo mogelijk tot afspraken te komen

over de jaarwisseling.

- Organiseer met potentiële ordeverstoorers aansprekende activiteiten die de aandacht afleiden van verwerpelijk vertier.
- Accepteer het zo nodig eenmalig of tijdelijk als sommige burgers de jaarwisseling wel willen reguleren, maar per se niet willen formaliseren in de vorm van een vergunning (zie de casus Veen). Maak wel vanaf het begin duidelijk dat dit tijdelijk is.
- Probeer niet in één jaar – wat in de praktijk eerder neerkomt op weken – het beoogde gemeentelijke beleid op te leggen aan lastige groepen. Treedt in overleg en neem zo nodig enkele jaren de tijd om de situatie te verbeteren en bij te buiten naar een vorm die past binnen (regionale) beleidskaders.

#### De mate waarin het gevoerde beleid past bij de lokale omstandigheden

Zeker in “moeilijke gemeenten” zijn goede ervaringen opgedaan met maatwerk, vanuit de gedachte dat de jaarwisseling vrijwel altijd bij uitstek een lokaal evenement is. Slechte ervaringen zijn opgedaan met het doorvoeren van een (zeer) streng centraal (regionaal) beleid dat op lokaal niveau averechts uitpakt. Slechte ervaringen zijn ook opgedaan met een lokaal gekozen te permissieve lijn, waardoor de problemen bij de jaarwisseling van lieverlee kunnen uitgroeien tot een serieus orde vraagstuk. Meer specifiek worden de volgende goede ervaringen genoemd.

#### Goede ervaringen

- Denk goed na over de lokale effecten van beleidskaders. Er moet worden gezocht naar een werkbare balans tussen strengheid en permissiviteit:
  - Scherp beleid niet plotseling aan, maar neem daar zo mogelijk enkele jaren de tijd voor;
  - Maak duidelijk welke problemen worden opgelost met de aanscherpingen – ga niet over tot aanscherpingen als ze geen of ondergeschikte problemen oplossen;
  - Wees bij een permissief beleid, of bij een beleid dat weinig politie op straat brengt, alert op een mogelijke sluipende verslechtering van de situatie. Immers er kunnen dan lokale gewoontes bij jaarwisselingen

ontstaan die nog maar moeilijk vallen bij te buigen;

- Bekijk lokale effecten niet louter vanuit het perspectief van beleidsmakers en professionals, maar vraag ook verschillende groepen burgers wat zij vinden van het verloop van de jaarwisseling.
- Denk goed na over datgene wat centraal wordt bepaald, en wat lokaal. Een zekere mate van centralisatie is onvermijdelijk, maar het gevaar bestaat dat die centralisatie doorschiet en op lokaal niveau resulteert in ongewenste effecten. Respondenten wijzen in het bijzonder op risico's die kleven aan (voornemens tot) een regionaal beleid om de ‘nuloptie’ te hanteren ten aanzien van vreugdevuren. Verder:
  - Doe recht aan de formele positie van de burgemeester als bevoegd gezag en als portefeuillehouder openbare orde en veiligheid: overleg met de burgemeester en probeer hem of haar dus niet te passeren via het regionale college. Slechte ervaringen leren dat dit al snel averechts uitwerkt: in de relatie en op straat;
  - Geef op lokaal niveau, via de burgemeester of zijn staf, gestalte aan de multidisciplinaire samenwerking met onder meer de brandweer, welzijns- of jongerenwerk, de afdeling vergunning en de afdeling stadsbeheer;
  - Probeer regionale beleidskaders door te voeren, maar geef het zo nodig vroegtijdig aan als het gevaar bestaat dat regionaal beleid averechts uitpakt. Treedt hierover vroegtijdig in overleg;
  - Denk binnen de politiekorpsen goed na over de verhouding tussen de SGBO-staf en lokale commandanten en politiechefs. Benut te allen tijde de lokale politiekennis en de kennis van de lokale partners van de politie, zodat de SGBO-staf feeling ontwikkelt voor specifieke lokale omstandigheden en risico's.
- Maak een gedegen risicoanalyse die recht doet aan lokale omstandigheden. Het is een belangrijke bouwsteen om aan de ene kant maatwerk te realiseren en aan de andere kant vast te stellen welke centrale maatregelen of voorzieningen nodig zijn.

#### De voorbereidingen

Veel goede ervaringen zijn opgedaan met een vroegtijdige start van de voorbereidingen op de jaarwisseling, die het mogelijk maakt met bewoners te overleggen, en *multidisciplinair c.q. integraal* te opereren, zodat er goede

afstemming en samenwerking mogelijk is tussen vooral bestuur, politie, justitie, brandweer en gemeentelijke diensten (milieu, vergunningen, jeugd en welzijn). Meer specifiek worden de volgende goede ervaringen genoemd.

#### *Goede ervaringen*

- Begin op tijd met de voorbereidingen op de jaarwisseling.
- Bouw bij de aanpak van jaarwisselingen voort op de alledaagse verhoudingen, netwerken en handhavingpraktijken:
  - Benut lokale politiemensen bij risicoanalyses en bij informatieprocessen, inclusief het in kaart brengen van potentiële ordeverstoorers.
  - Zet lokale politiemensen, zo de omstandigheden dit toestaan, in op de avond van de jaarwisseling, zo mogelijk als vooruitgeschoven post.
  - Bezie ook hoe sterk en bruikbaar de netwerken van jongeren- en welzijnswerkers zijn.
- Geef multidisciplinair gestalte aan de aanpak van de jaarwisselingen. Bezie wel in welke mate deze aanpak multidisciplinair moet zijn, omdat afstemming en samenwerking ook tijd en energie vergt.
  - Combineer monodisciplinaire voorbereidingsbijeenkomsten met multidisciplinaire bijeenkomsten met gemeentelijke diensten, welzijns- en jongerenwerk, justitie en de brandweer.
  - Bezie of het raadzaam is om met een multidisciplinair team in overleg te treden met bewoners over de aanpak van de jaarwisseling.
  - Inventariseer vroegtijdig de capaciteit die bij de verschillende lokale partners beschikbaar is ten behoeve van de aanpak van de jaarwisseling. Agendeer capaciteitsproblemen zo nodig vroegtijdig op het niveau van district of regio.
- Bedenk dat de jaarwisseling zeker geen feest meer is dat louter op straat wordt gevierd en waarbij de veiligheidszorg in publieke handen ligt. Er voltrekt zich vooral in stedelijk gebied een privatisering: horecaondernemers en organisatoren van evenementen organiseren grote feesten bij de jaarwisseling. Daarmee privatiseren ook de veiligheidszorg. Het haalt in sommige steden een grote categorie potentiële ordeverstoorers – in elk geval vele uren – van de straat. Het is daarmee belangrijk welke voorwaarden worden gesteld aan private feesten en evenementen bij de

jaarwisseling.

- Treedt vroegtijdig in overleg met private organisatoren, zodat er ook nog invloed is op hun veiligheidsorganisatie, maar eventueel ook op de programmering van hun festiviteiten.
- Benut het reguliere horeca- of evenementenoverleg en de reguliere samenwerking bij en aanpak van de gang van zaken in de horeca en bij evenementen.

#### **Het optreden rond de jaarwisseling zelf**

Naast de al gesignaleerde goede ervaringen met consequent optreden, worden meer specifiek de volgende goede ervaringen genoemd met betrekking tot het optreden rond de jaarwisseling zelf.

#### *Goede ervaringen*

- Reserveer tijd voor de briefing en debriefing
- Ga ruim voor 31 december 00:00 uur de straat op
  - Stem ook in de week voor de jaarwisseling de politie-inzet af op de lokale risico's
  - Verzamel informatie, peil de stemming en treedt in overleg met in het bijzonder potentiële ordeverstoorers
  - Stel zonodig ook voor de jaarwisseling al de norm, ook door middel van aanhoudingen
  - Zorg dat de politie zich ook op 31 december al vroeg op de avond mengt onder het publiek: peil de sfeer, verzamel informatie, schat de loop van de avond in en leg zo nodig nog eens uit wat de spelregels zijn.
- Wees voorbereid op het feit dat de politie kan worden uitgetreden en uitgedaagd.
- Let bij de inzet van het politiepersoneel bij de jaarwisseling niet alleen op de kwantiteit en zeker niet alleen op de beschikbaarheid, maar zeker ook op de kwaliteiten en competenties.
- Creëer een balans in de werkwijze en inzet van de politie, zodat flexibel en daadkrachtig kan worden opgetreden, en dienders zich zo enigszins

mogelijk verzekerd weten van *back up* zo dit nodig mocht zijn. Kies een combinatie uit de volgende modaliteiten:

- Groepsgewijze surveillance van reguliere agenten.
  - Flex-ME of flying squad.
  - Reguliere ME, in vredevenue, inzetten in wijken of dorpen.
  - Reservecapaciteit in de vorm van parate ME. Denk goed na over de inzet van de reservecapaciteit, inclusief mogelijke regiogrensoverschrijdende inzet. Het is aan de ene kant zonde om beschikbare capaciteit niet in te zetten bij overvraging, maar zodra reservecapaciteit wordt ingezet is het niet langer mogelijk om desgewenst onmiddellijk operationele bijstand te verlenen.
- Zorg voor voldoende prioriteit en capaciteit voor justitieel optreden
  - Werk op straatniveau multidisciplinair samen
    - Stuur teams van politie, gemeente en brandweer de straat op om situaties te beoordelen, te besluiten over de inzet en zo nodig te laten voorzien in een reactie
    - Zorg dat jongerenwerkers in dienst zijn op de avond van de jaarwisseling en zo mogelijk samenwerken en communiceren met potentiële ordeverstoorers, en ook vroegtijdig ingrijpen
    - Zet eventueel particuliere beveiligers in, als bouwsteen van de operationele inzet

#### De nafase

Diverse respondenten gaven aan dat ze goede ervaringen hadden opgedaan met een benadering die niet stopt als de jaarwisseling weer voorbij is. Meer specifiek worden de volgende goede ervaringen genoemd met betrekking tot de nafase.

#### Goede ervaringen

- Snel de schade herstellen en de troep opruimen, mogelijk in samenspel met bewoners, bijvoorbeeld vergunninghouders
- Start zo nodig een justitieel onderzoek op naar strafbare feiten. Maak daarbij zo mogelijk gebruik van camera- of videobeelden

- Handel eventuele klachten over het politieoptreden bij de jaarwisseling fair en zo mogelijk snel af
- Voer een debriefing uit en benut deze bij de evaluatie. Stel een schriftelijke evaluatie op en zorg dat deze op tijd gereed is voor de voorbereidingen op de volgende jaarwisseling. Neem kennis van de evaluaties van partners.
- Beschouw de persvoorlichting over de jaarwisseling als een kritisch moment. Spreek zeker niet te snel, als een soort bezweringsformule, de woorden uit dat de jaarwisseling "rustig is verlopen".
- Kijk samen met bewoners terug op de jaarwisseling, zeker als het verloop daar aanleiding toe geeft. Probeer vooral ook gesprekken te voeren met (kringen van) bewoners die in confrontatie zijn geraakt met de politie of met andere hulpdiensten.
- Wees in de nasleep zo nodig "kritisch naar elkaar toe", binnen het korps en in het multidisciplinaire netwerk, en kom op onderdelen zo nodig terug op onrealistische, niet doeltreffend of onnodig beleid. We hebben onder meer aangetroffen dat bestuurlijke bezinning ertoe leidt dat aan de wensen van de lokale politie én bewoners tegemoet wordt gekomen door een nulbeleid dat onnodig veel ordeproblemen veroorzaakte bij te buigen naar gereguleerd stoken.

### 9.3 Aanbevelingen: omgaan met jaarwisselingparadox

Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de politie en het bestuur. De aanbevelingen richten zich dan ook primair op deze partijen. De openbare ordeproblematiek rondom de jaarwisseling vraagt echter om multidisciplinaire of integrale oplossingen.

#### Maatwerk

De ordeproblematiek bij de jaarwisseling heeft een sterk lokaal karakter en vergt maatwerk. Maatwerk kan geleverd worden door bestuurders, politiemensen en andere hulpverleners die bekend zijn met de plaatselijke problematiek. Zij doorgronden de gebeurtenissen en patronen bij jaarwisselingen uit het verleden. Eén 'best practice' valt niet te ontwerpen. Het is wel mogelijk

maatwerk te realiseren op basis van een aantal bewuste keuzes. In paragraaf 9.1 hebben we enkele belangrijke keuzes op een rij gezet. Bewuste keuzes dienen, veel meer dan nu gebeurt, gebaseerd te zijn op feitelijke analyses, ook cijfermatig. De gevolgen van deze keuzes zouden na de jaarwisselingen geëvalueerd moeten worden, zodat er een doordacht beleid tot stand komt. In gemeenten die kampen met serieuze ordeverstoringen bij jaarwisseling is een continu leerproces vereist om grip te kunnen krijgen op de situatie. Uitwisseling van ervaringen dient hier verder invulling aan te geven.

Voor de toepassing maatwerk moet voorkomen worden dat een strenge(re) regionale aanpak als het ware wordt 'uitgerold' over de gemeenten in de regio. Het gevaar is dan levensgroot, zo blijkt overduidelijk uit de casuïstiek, dat een dergelijk regionaal beleid op lokaal niveau te veel ongewenste effecten heeft. Sterker, het casuïsonderzoek toont aan dat het zelfs noodzakelijk kan zijn om de aanpak binnen een gemeente te variëren, zodat rekening gehouden wordt met de omstandigheden in bepaalde dorpskernen. Een lokale toets op de effecten van bovenlokaal beleid is noodzakelijk.

We ontkennen overigens allerminst dat een strengere beleid nodig kan zijn, ook als dat op de korte termijn nadelige effecten heeft. Het komt er bij noodzakelijke aanscherpingen echter op aan om het beleid intelligent te verscherpen en om dit niet in één keer te doen, maar daar enkele jaren voor uit te trekken. Immers, uit dit onderzoek blijkt dat het gewoonweg onmogelijk is om bij jaarwisselingen van overheidswege normen van bovenaf, zonder communicatie met burgers, op te leggen.

We zien ook in dat de centrale of regionale dimensie van de aanpak van de jaarwisselingen belangrijk is. Daar heeft onze volgende aanbeveling dan ook betrekking op.

#### Afgewogen centralisatie

Een belangrijke uitkomst van dit onderzoek ligt verscholen in de *jaarwisseling-paradox*. Die paradox bestaat eruit dat ordeverstoringen bij jaarwisseling zijn verankerd in lokale sociale structuren. Dat vergt maatwerk. Maar tegelijkertijd doen zich verspreid over land en regio – al zijn er concentraties in grote steden en in de zogeheten *bible belt* – tegelijkertijd ordeverstoringen voor, waardoor het een gebeurtenis is met een sterk bovenlokale dimensie. Het is met andere woorden een landelijk risico-evenement die de optelsom is van een groot

aantal lokale gebeurtenissen. Het bovenlokale gedaante van de jaarwisseling vergt centralisatie, maar die mag dus niet doorschieten. We pleiten voor afgewogen centralisatie. Deze intelligente centralisatie bestaat uit verschillende maatregelen en voorzieningen.

Op de eerste plaats is het belangrijk dat er door de hele regio heen risicoanalyses worden gemaakt. Die hebben allereerst betrekking op de lokale historie en op lokale risico's, ordeverstoringen en andere onveiligheid. Maar in regio's waar op meerdere of zelfs talrijke plaatsen aanzienlijke of grote risico's bestaan, is de regionale optelsom uitermate belangrijk. De regionale 'risicokaart' moet dan immers in zijn geheel (en in zijn samenhang) worden overzien om verstandige besluiten te kunnen nemen over onder meer het beleidskader en de allocatie van capaciteit.

Op de tweede plaats is het, zeker bij substantiële risico's in de regio, verstandig om een regionaal beleidskader op te stellen. Dit kader kan bijvoorbeeld attenderen op het belang van zaken die wij benadrukken: begin op tijd; werk multidisciplinair; overleg met burgers, zeker ook met potentiële ordeverstoringen, enzovoorts. Het kader kan bijvoorbeeld ook de voorkeur uitspreken voor reguleren (stoken toestaan op basis van vergunningen) boven gedogen. Het kader kan wijzen op verstandige voorwaarden die aan het stoken kunnen worden verbonden. Er zou zelfs een regionale modelvergunning opgesteld kunnen worden. Het is echter niet verstandig om te trachten gedetailleerde uitwerkingen op te leggen aan gemeenten. Niet alleen omdat uiteindelijk toch het lokale bestuur beslist over de aanpak, maar ook omdat dit zou indruisen tegen de behoefte aan maatwerk. Het kader moet wel serieus worden genomen en het heeft de functie om te voorzien in verstandige afwegingen. Eén zo'n afweging heeft betrekking op beleidsverschillen binnen de regio, omdat burgers nu eenmaal vergelijkingen treffen. Te grote verschillen kunnen leiden tot onnodige publieke kritiek op het lokale bestuur ('daar mag het wel') en mogelijk tot verplaatsing.

Op de derde plaats is het verstandig om goed na te denken hoe de capaciteit van politie, brandweer en GGD, worden verdeeld over de regio. Een intelligente positionering en inzet zijn vereist. Waar wordt parate ME en AE geposteed? Waar wordt de ME bij voorbaat de straat opgestuurd? Hoeveel capaciteit wordt gereserveerd voor justitieel politiewerk, inclusief de arrestantenafhandeling? Het zijn belangrijke keuzes die niet alleen bij moeten dragen aan de veiligheid

van objecten en burgers, maar ook aan die van het politiepersoneel en van andere hulpverleners. Deze studie beschrijft verschillende situaties waarin ME-ondersteuning niet meer mogelijk is (al ingezet en in één geval was de ME te vroeg naar huis gestuurd) of niet word gerealiseerd, omdat niemand een beroep doet op parate eenheden die - op korte afstand - beschikbaar zijn in een belendende politieregio. Dit wijst erop dat besluiten over de capaciteitsverdeling deels ook interregionaal behoren te zijn, in die zin dat rekening wordt gehouden met in het bijzonder de reservecapaciteit in aangrenzende regio's.

Op de vierde plaats dient in de maanden en weken voor de jaarwisseling, op een centraal punt in een regio, te worden gewaakt over de bovenlokale dimensie van de aanpak van de jaarwisseling. Die functie kan niet worden vervuld door een SGBO, omdat de bestuurlijke afstemming en het politieke gevoel zwaar mee behoren te wegen. Er is tegelijkertijd wél behoefte aan materiekennis over grootschalig politieoptreden, maar ook aan samenspel met lokale politiechefs en mogelijk met wijkagenten. Tevens is het relatiebeheer met de rode en witte kolom (brandweer en GGD) belangrijk. Dit alles wijst wat ons betreft het Bureau Conflict en Crisisbeheersing (BCCB) aan als centrale speler binnen het korps bij de voorbereidingen op de jaarwisseling en toepassing van de procesbenadering CCB (het "knoppenmodel"). We zijn ons er van bewust dat sommige bureaus wel een, ook inhoudelijke, slag moeten maken om dit aan te kunnen.

Op de vijfde plaats is het verstandig om, gedurende de avond en nacht van de jaarwisseling, het verloop regionaal actief te volgen in regio's waar de risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. We raden de SGBO-staf aan om niet te wachten op meldingen, maar om de vinger aan de pols te houden: hoe loopt het hier, wat is de sfeer daar? Dit is onder meer nodig omdat een goed beeld van lokale ontwikkelingen - van wat er al gebeurt, maar ook van datgene wat mogelijk staat te gebeuren - nodig is bij besluiten over het al dan niet inzetten van reservecapaciteit. Die kan immers maar op één plaats tegelijk worden ingezet en bij benutting bestaat het gevaar dat er 'nee' verkocht moet worden aan hulpverleners die om ME-ondersteuning vragen. We raden de Algemeen Commandanten aan om ook contact te onderhouden met hun ambtgenoten in belendende regio's, zodat er ook permanent een actueel scherp beeld is van de capaciteit die eventueel interregionaal beschikbaar is.

Op de zesde plaats is ook in de voorbereidingen al afstemming geboden tussen

aangewezen Algemeen Commandanten en de BCCB's tussen nabijgelegen regio's. Het is verstandig als ze met elkaar de risicoanalyses en daarop gebaseerde realistische en worst case scenario's doorspreken, inclusief de mogelijkheden die er eventueel zijn om elkaar te ondersteunen. Als dit met gezond verstand gebeurt, is er - zonder terreurdreigingen, andere uitzonderlijke risico's of een toename in de ordeverstoringen die wij nu niet realistisch achten - niet of nauwelijks behoefte aan nationale coördinatie: niet bij de voorbereidingen en niet tijdens de jaarwisseling.

### Begin op tijd

De aanbeveling om op tijd te beginnen zou, als gezegd, een open deur moeten zijn. Het startpunt van de voorbereiding op de volgende jaarwisseling blijkt zeer uiteen te lopen. Het zou het meest effectief zijn om de evaluatie van de vorige jaarwisseling als start- en ijkpunt te beschouwen. Dit lijkt vroeg en dat is ook zo. Maar er kunnen redenen zijn om inderdaad al vroeg maatregelen te treffen die verband houden met de aanstaande jaarwisseling. Dat kan nodig zijn als het verstandig blijkt te zijn om de alledaagse handhaving te verbeteren, omdat ongeregeldheden wortelen in systematisch lokaal wangedrag waar preventief en repressief niet adequaat op wordt gereageerd. Een vroege start van de voorbereidingen kan ook wenselijk zijn als er veel tekortkomingen zijn geconstateerd of als de jaarwisseling een nasleep kent, bijvoorbeeld in de vorm van bewonersbijeenkomsten.

Het mobiliseren van partners, het zorgen voor voldoende personeel en het instellen van een goede overlegcyclus kost veel tijd, zo blijkt in de praktijk. De bestuurlijke voorbereiding is veel vaker een kwestie van maanden dan van weken. De politie moet al in september en oktober de eerste schattingen maken van de inzet.

### Integreren van de voorbereiding

Maak, geredeneerd vanuit de politieorganisatie, bij de voorbereidingen gebruik van de mogelijkheid om samen te werken met andere hulpverleningsdiensten, bestuur en private partijen. Een goede afstemming tijdens de jaarwisseling begint met het formuleren van gedeelde doelen, dus 'aan de voorkant' van het proces. Niet alleen politie, brandweer en gemeente, maar ook Justitie, GGD, jeugdwerkers, horeca en organisatoren van feesten, particuliere beveiliging, woningbouwverenigingen en reinigingsdiensten dienen - zo dat past binnen de lokale omstandigheden, want maatwerk blijft geboden - te worden betrokken.



Het is nodig dat er goede monodisciplinaire draaiboeken worden gemaakt, maar afstemming en een integrale paragraaf of een bondig integraal draaiboek zijn gewoonweg nodig.

Burgers dienen een volwaardige partij te zijn bij de voorbereidingen. Niet alleen de burgers waarmee de overheid op goede voet staat, maar ook (kringen rond) potentiële ordeverstoorders. Overleg met buurtbewoners stelt de overheid in staat om de mate van zelfcontrole in te schatten en om te bezien of er draagvlak bestaat om de jaarwisseling te reguleren. Nog te vaak worden burgers vergeten of spelen ze een marginale, al staat daar tegenover dat we bij ons onderzoek verschillende schoolvoorbeelden hebben gevonden van hoe de overheid kan samenwerken met burgers. Contacten en afspraken met buurtbewoners kunnen erin resulteren dat de verantwoordelijk voor een gereguleerd verloop van de jaarwisseling in handen wordt gelegd van (vergunninghoudende) burgers. Het is altijd verstandig om dit te proberen, al hebben we geconstateerd dat de onderlinge verhoudingen of stemming onder 'stokers' regulering in de weg kan staan. Maar dan moet een andere les in acht worden genomen: de overheid moet soms jarenlang volharden in haar aanpak van de jaarwisseling om uiteindelijk, stukje bij beetje, vooruitgang te boeken en grip te krijgen op de situatie.

### Risicoanalyse

Een beproefd middel ter voorbereiding op de grootschalige evenementen bestaat uit het opmaken van een risicoanalyse binnen het kader van het universele stappenmodel voor de strategische aanpak van evenementen. We benadrukten al dat deze allereerst lokaal dient te zijn, maar dat de risico's ook op regionaal niveau beoordeeld dienen te worden. Het volgt uit ons pleidooi voor een integrale aanpak dat de risicoanalyse gezamenlijk behoort te worden opgesteld. Naast deze proceskenmerken vinden we het belangrijk dat de risicoanalyse inhoudelijk de maat is. Het is daarbij belangrijk om te beredeneren wat de kans of waarschijnlijkheid van onveilige gebeurtenissen. Dit dient te worden gekoppeld aan de ernst of impact daarvan. Dit lijkt voor de hand te liggen, maar nog te vaak kennen risicoanalyses ook wat dit betreft open einden. Sterker, te vaak worden er geen (schriftelijke) risicoanalyses opgesteld, ook niet in gemeenten waar de jaarwisseling een risico-evenement is. Toch is een solide inschatting van (waarschijnlijkheid x impact) cruciaal voor een verstandige en te verantwoorden toedeling van capaciteit en middelen. Het opmaken van de risicoanalyse dient geen verplicht kunstje te zijn, maar daadwerkelijk te gelden

als basis voor het optreden tijdens de jaarwisseling. De analyse dient een vast onderwerp in de overlegcyclus te zijn en continue te worden aangevuld op basis van nieuwe informatie.

### Communicatie

Communicatie is het sleutelwoord voor een goed verloop van de jaarwisseling. Dit betekent dat een communicatieplan een basisvereiste is in de voorbereiding. Dit dient zich te richten op een gedegen communicatie over beleid met en naar burgers en de media. De communicatie tussen partners mag niet vergeten worden.

De mediastrategie maakt deel uit van het communicatietraject. Het is ook belangrijk om te kiezen welke middelen worden benut om met burgers te communiceren. Het is in gemeenten met riskante tradities bij de jaarwisseling cruciaal om zaken niet op te leggen, maar om vroegtijdig in overleg te treden met burgers: face to face en met een gepaste – dus niet te formele – (bestuurs) stijl. Het kan verstandig zijn om bewonersbijeenkomsten te beleggen: ter voorbereiding op de jaarwisseling of om stoom af te blazen na een emotionele jaarwisseling. De bereikbaarheid én aanspreekbaarheid van het lokale bestuur weegt vooral zwaar in kleinere gemeente met aanzienlijke of grote risico's bij de jaarwisseling. Er kan ook gebruikt gemaakt worden van indirecte communicatiemiddelen, zoals websites en de lokale krant. Het is daarbij wel belangrijk dat 'bekend maken' iets heel anders is dan 'bekend raken'. Dit geldt nog meer voor grote steden dan voor dorpskernen. Om te zorgen dat zaken echt bekend raken in gemeenten en wijken met een riskante jaarwisseling is het raadzaam dat uitvoerende ambtenaren van politie, gemeente en brandweer in de weken voor de jaarwisseling met bewoners spreken over de spelregels. Dit mes snijdt aan twee kanten, want het levert waardevolle informatie op over de sfeer op straat en over wat er mogelijk staat te gebeuren bij de jaarwisseling.

### Beelden bijstellen: overlast en criminaliteit in de bible belt

Er zijn bij de jaarwisseling opvallend veel problemen in kleine gemeenten of dorpskernen in de zogeheten *bible belt*. De relatie tussen bevolking en overheid in deze gemeenten of dorpskernen wijkt af van die in andere plaatsen. De lezing van een categorie bewoners luidt ongeveer als volgt: 'het is hier 364 dagen per jaar rustig, dus mogen we de jaarwisseling op onze manier vieren'. Of, zoals een van onze respondenten het formuleerde: "om 12 uur kijkt God de andere kant op". Los van de simpele constatering dat met goed gedrag geen

vrijbrief kan worden verdiend voor wangedrag, behoeft dit beeld bijstelling. De ongeregdheden bij de jaarwisseling wortelen veel meer in alledaagse problemen – overlast, criminaliteit, regelontduiking en alcoholgebruik – dan dat ze daar een uitzondering op vormen. Het sluit aan op een harde uitkomst van eerder onderzoek naar *returning events*: wat er misgaat bij een piekgebeurtenis, kan worden begrepen en verklaard vanuit kenmerken van de reguliere situatie. Het lijkt ons nodig dat lokaal bestuur en politie de handhaving in dit soort gemeenten op een hoger peil brengen: het hele jaar door. Bewoners die nu voor problemen zorgen bij de jaarwisseling zijn gewend dat ze op al die andere dagen ‘wegkomen’ met veel regelovertradingen en met onbehoorlijk gedrag.

#### Rol burgemeester en bestuursstijl

Uit de diverse casestudies is het belang van de functie van de burgemeester en zijn bestuursstijl naar voren gekomen, vooral in kleinere gemeenten. De beste resultaten zijn bereikt bij gemeenten waar de burgemeester zich aanspreekbaar opstelde, grenzen trok maar realistisch bleef. De zogeheten nuloptie (geen enkel vreugdevuur tolereren of niets tolereren op de openbare weg) bleek in vrijwel alle gevallen tot moeilijkheden te leiden, zeker als deze niet geleidelijk werd ingevoerd en gepaard ging met een slechte communicatie. Het van de grond tillen van communicatie tussen bestuur en burger is een rol van de gemeente, maar wordt tijdens de jaarwisseling tevens een politieopdracht. Het is een samenspel tussen vooral deze twee partijen om een dergelijk beleid goed in te voeren. De politie dient armslag te behouden bij het maken van de keuze waar ze nu wel en niet tegen optreedt.

#### Kennisdeling: binnen regio's en landelijk

Er is veel kennis aanwezig over strategieën, over do's en don'ts, over fenomenen en goede organisatievormen bij jaarwisselingen. Deze kennis wordt tot op heden slecht gedeeld en hierin dient verbetering te komen. Kennisdeling binnen de korpsen zelf is een eerste aandachtspunt. Op regionaal niveau dienen de regionale informatieknooppunten hun rol te vervullen met betrekking tot alle informatie over de (komende) jaarwisseling. Indien een korps geen districtoverschrijdende problemen ervaart kan hierbij één regionaal commandant voor de jaarwisseling zelf afdoende zijn. Deze heeft beschikking over alle draaiboeken en afspraken binnen de regio en speelt enkel een rol op de achtergrond zolang er zich geen problemen voordoen. Mocht dit wel het geval zijn dan heeft deze commandant zicht op capaciteitsverdeling en heeft

de juiste communicatielijnen paraat om over de grenzen van de districten te handelen. In regio's waar grote(re) incidenten plaatsvinden is kennisdeling op regionaal niveau van groter belang en kan de positie van de regionale commandant worden opgetuigd tot een regionaal controlecentrum. Hier kan overzicht behouden worden over capaciteitsverdeling en indien nodig kan een centrale aansturing plaatsvinden. In verband met het vereiste maatwerk verdient het echter de voorkeur om de (operationele) aansturing tijdens de jaarwisseling decentraal te houden zolang de problematiek dit toelaat. In deze situatie kan het controlecentrum ingericht worden als facilitator met taken als de persvoorlichting en de regionale evaluatie.

Kennisdeling op landelijk niveau dient tevens te worden vormgegeven. Zoals gezegd heeft de jaarwisseling een sterk lokaalgericht karakter, maar zorgt voor problematiek door het hele land. Aan de kennisdeling op landelijk niveau is een start gegeven met dit onderzoek en het verdient de voorkeur dit uit te breiden naar een landelijk kennisnetwerk.

#### Vervolgonderzoek

Het lijkt ons verstandig om de jaarwisselingen de komende jaren te onderzoeken. Dit vervolgonderzoek zal een meer integraal karakter moeten krijgen. Daarnaast is er weinig tot geen kennis aanwezig over dadergroepen. Onderzoek langs deze lijnen zal de kennis van het fenomeen, en aanpak ervan, verbeteren. Daarbij is het van belang te bedenken dat het ons voor dit onderzoek nogal wat moeite heeft gekost om gesystematiseerde, landelijk vergelijkbare informatie boven water te krijgen. Het is van belang om het verloop van de jaarwisselingen wat betreft de aard, omvang en aanpak de komende jaren op de voet te volgen. Hiertoe zijn cijfermatige analyses van alle korpsen onontbeerlijk en is diepteonderzoek in een aantal representatieve korpsen en gemeenten geboden. Dit vervolgonderzoek kan worden ingebed in een landelijk en multidisciplinair kennisnetwerk.

Ten slotte denken we dat er alle aanleiding is voor nader onderzoek naar de criminaliteit, overlast en handhaving in de *bible belt*. Dat onderzoek moet breder worden opgezet dan louter onderzoek naar de jaarwisseling, onder meer omdat een beter verloop van de jaarwisseling juist daar staat of valt met verbeteringen in de alledaagse handhaving.



# Referenties

Adang, O.M.J. (2005) Met alle geweld leren.... De strategische aanpak van risico-evenementen. Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2005

AEF (2005)

Brendel, Carel (1998). De mythe van het rustige nieuwjaar. Keerpunt, 12 januari

Bervoets, E.(2007) De 'oranjethuissituatie' bij voetbalkampioenschappen: non-issue of onderschat? Een potentieel gevaarlijke gebeurtenis onderzocht. Politieacademie, Apeldoorn

Ormel & Nijman (2007). Letsel Informatie Systeem van Consument en Veiligheid.

Van der Torre, E. (2005). "Wie stookt er nou?": een studie naar ongeregelde-  
den in Veen. Elsevier Overheid, 's-Gravenhage

# Bijlage 1:

## De jaarwisseling in Gelderland Zuid in de media

Het eerste persbericht van de politie Gelderland-Zuid opent als volgt:

### **Jaarwisseling rustig verlopen**

*Regionaal, 01-01-2007 • De jaarwisseling in de regio Gelderland-Zuid is relatief rustig verlopen. Op een aantal plaatsen deden zich incidenten voor. De politie hield ongeveer 25 personen aan. Tijdens de jaarwisseling waren ruim 200 agenten in dienst. Hieronder een overzicht van de meest in het oog lopende incidenten.*

Het persbericht maakt verder melding van de volgende gebeurtenissen:

- *Op de Parkweg sneuvelde kort na middernacht de ruit van een politieauto, toen de wagen met een fles bekogeld werd.*
- *Ook in de wijk Hatert werd 's nachts een ruit van een politieauto vernield. Ook werden er hier stenen en vuurwerk naar de politie gegooid. Gelukkig keerde na korte tijd de rust weer terug.*
- *In de Varenstraat werden drie personen aangehouden bij een vreugdevuur. Een man bekogelde de politie en medewerkers van de DAR (red: een gemeentelijke dienst) met vuurwerk en werd aangehouden.*
- *Op de Wadenoyenlaan/Diederik Vijghstraat in Tiel werd na middernacht een groot vreugdevuur ontstoken. Diverse pallets gingen in vlammen op. De ME werd ter plaatse geroepen om de brandweer in staat te stellen dit vuur te blussen. Er werden geen aanhoudingen verricht.*
- *Een politieagente raakte gewond aan haar been toen op De Schouw in Tiel een nitraatbom in haar richting gegooid werd. Zij moest in het ziekenhuis behandeld worden aan een brandwond. De politie trad hier op omdat mensen met spullen uit omliggende tuinen een vreugdevuur aan het bouwen waren.*
- *In Tiel hield de politie in het centrum al voor middernacht twee personen aan die met zwaar illegaal vuurwerk gooiden. Elders in de stad werd al voor middernacht iemand aangehouden voor openbare dronkenschap.*
- *In Culemborg werden gedurende de avond en nacht diverse mensen aangehouden. Een persoon vernielde de ruit van zijn bovenbuurman, een ander stak een container in brand en een dronken man, die uit een horecagelegenheid gezet was, gooide met een dranghek en schopte tegen auto's.*
- *In Bruchem was de ME paraat toen de politie diverse malen bekogeld was met vuurwerk en andere voorwerpen. Hier werden in de vroege ochtend*

*drie personen aangehouden; twee voor het gooien van vuurwerk naar de politie en de derde omdat hij tegen een politieauto aan schopte.*

Enkele dagen later wordt korpschef Van Zwam in veel kranten geciteerd, onder meer in *Trouw* op 4 januari 2007, waarbij opvalt dat een uitspraak van hem er als kop boven staat:

*'Zo rustig was jaarwisseling niet'*

*De jaarwisseling is in Nederland helemaal niet rustig verlopen, zegt korpschef Van Zwam. (...)*

*Korpschef Henk van Zwam van de politieregio Gelderland-Zuid noemt een verbod op het afsteken van vuurwerk op dit moment niet haalbaar, maar wil wel het beeld nuanceren dat de jaarwisseling 'relatief rustig' zou zijn verlopen. (...)*

*„Politiemensen zijn beschoten met vuurpijlen en bekogeld met stenen en flessen bier. In Nijmegen kon de brandweer pas gaan blussen nadat de politie de straat had afgegrendeld.” Van Zwam vindt het „te gek voor woorden dat dit gedrag kennelijk wordt geaccepteerd”. (...)*

*Voor korpschef Van Zwam is het met vuurwerk en andere projectielen belagen van hulpdiensten „volstrekt onacceptabel”. Hij is het „van harte eens” met minister Remkes die de strafeis tegen belagers wil verdubbelen en hen wil laten opdraaien voor alle schade. „Maar ik hoop ook dat ouders zich realiseren wat hun kinderen doen en hen daarop aanspreken. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid.”*

Korpschef Van Zwam blikt op de website van de School voor Politieleiderschap terug op de impact van zijn uitspraken. Hij toont zich al bij al aangenaam verrast:

*“Toen de nieuwjaarsnacht werd geëvalueerd als relatief rustig, terwijl er geweld tegen collega's was gebruikt, had ik het idee dat daarmee geen recht werd gedaan aan hun gevoel tijdens de jaarwisseling: collega's zijn toen behoorlijk in de verdrukking gekomen. Ik wilde ze niet in de kou laten staan. Wat ik zei was dus puur bedoeld voor interne consumptie. Ik had geen idee van de landelijke dynamiek die het teweeg zou brengen. Maar in het publiek zat een ANP-journalist en voor ik het wist, pikte de landelijke media het op. Desondanks vind ik het absoluut niet vervelend dat ik daarmee een platform*

*had voor mijn mening. Ik denk dat collega's het op prijs stellen dat hun korpschef het niet normaal vindt als er geweld tegen ze wordt gebruikt.”*  
*“Het lijkt misschien of we geweld tegen de politie gewoon zijn gaan vinden, maar kennelijk vinden veel mensen het helemaal niet normaal en die reageerden massaal en positief. Ik kreeg veel reacties van andere korpsen, burgers en collega's. De sfeer was meestal: 'Fijn dat iemand eindelijk eens zegt waar het op staat'.*

# Bijlage 2:

## Deelnemers aan verdiepingsbijeenkomsten

### Bijeenkomst "Midden"

Locatie: Politieacademie: locatie Visionpark, Apeldoorn

Datum: 17 april 2007

#### Noord- en Oost- Gelderland:

- Peter Gnossen

#### Gelderland Midden:

- Erik Bomhof
- Harry ter Braak
- Gert-Jan van Kalkeren
- Bert van de Veer
- Harry Willekens

#### Gelderland Zuid:

- Martin de Bruin
- Martijn Hackert
- Hans Hendriks
- Eus Nieuwenhuizen
- Erik Pals

#### Utrecht :

- Govert Buizert
- Rob Konijnenberg

#### Landelijk operationeel coördinatiecentrum (LOCC) :

- Harmen van Ginkel

### Bijeenkomst "Zuid- West"

Locatie : Erasmus Universiteit, Rotterdam

Datum : 18 april 2007

#### Rotterdam-Rijnmond :

- Ies Griede
- Willemjan Muysson
- Herman Verweij

○

#### Zuid-Holland-Zuid

- Debby Gruiters-Elemans
- Arie Wesdorp

#### Bijeenkomst "Zuid- Oost"

Locatie: Politieacademie, locatie Eindhoven

Datum: 24 april 2007

#### Brabant Noord :

- Fred Ruiters

#### Brabant Zuid-Oost

- Koos Antonis
- Ger Geurts
- Wim Klomp
- Henry Vermeulen

#### Bijeenkomst "Noord-Oost"

Locatie: Regiokantoor IJsselland/Flevoland, Zwolle

Datum: 25 april

#### IJsselland:

- Wim Kaatman
- Arie Verhoef
- Harry van Werven

#### Noord- en Oost- Gelderland:

- Hans Jansen

#### Twente:

- Frans Post

#### Bijeenkomst "Noord-West"

Locatie: Vrije Universiteit, Amsterdam

Datum: 27 april 2007

#### Kennemerland:

- Erik van Dam

#### Bijeenkomst "Amsterdam"

Locatie: Politiebureau Johan Huizingalaan, Amsterdam

Datum: 24 mei 2007

#### Amsterdam-Amstelland:

- Ebo Biginski
- Merel Ludwig
- Hans Netz
- Kees Schoonen
- Valerie Springintveld
- Rob van den Ende



# Bijlage 3:

## Bronnenlijst Casuïstiek

### Casus Den Haag

#### Beleidsstukken:

- Evaluatie jaarwisseling 2002-2003
- Evaluatie jaarwisseling 2003-2004
- Evaluatie jaarwisseling 2004-2005
- Evaluatie jaarwisseling 2005-2006
- Evaluatie jaarwisseling 2006-2007
- Plan van aanpak Jaarwisseling 2002-2003
- Plan van aanpak Jaarwisseling 2003-2004
- Plan van aanpak Jaarwisseling 2004-2005
- Plan van aanpak Jaarwisseling 2005-2006
- Plan van aanpak Jaarwisseling 2006-2007
- Raadsvragen van de VVD over de gang van zaken rondom de jaarwisseling 2006-2007

#### Krantenartikelen:

- Keerpunt 1 december 1998 'De mythe van het rustige nieuwjaar'

### Casus Eemdijk

#### Beleidsdocumenten

- Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen)- vierde nota van wijziging, Tweede Kamer, 13 oktober 2000

#### Rapporten

- Evaluatierapport gemeente Bunschoten, januari 2004
- Draaiboek jaarwisseling 2006/2007, Politie Regio Utrecht district Eemland Noord
- Evaluatie Oud en Nieuw 2006/2007, Politie Regio Utrecht, district Eemland Noord
- Rapportage Oud- en Nieuw 2006/2007, Gemeente Bunschoten, januari 2007

#### Krantenartikelen

- "Geen vreugdevuren maar vetevuren", De Bunschoter, 2 januari 2003
- "Brandweer spreekt van rustige jaarwisseling", De Bunschoter, 3 januari 2005

#### Internetpagina's

- [www.CBS.nl](http://www.CBS.nl)

#### Interviews

- Interview wijkagent Eemdijk, 19 juni 2007
- Interview burgemeester Bunschoten, 22 juni 2007
- Interview plaatsvervangend commandant brandweer Bunschoten-Spakenburg en Eemdal, 20 juni 2007

#### Overig

- Bedrijfs Processen Systeem (BPS) regio Utrecht, mutaties uit jaar 2003, 2004, 2005, 2006, 2007
- Brief Openbaar Ministerie, onderwerp: Ontheffing stookverboden bij o.a. vreugdevuren, 8 september 2006

#### Casus Leiden en Voorschoten:

##### Beleidsstukken:

- Beleidslijn Jaarwisseling 2003-2004
- Beleidskader 2005-2006
- Beleidskader 2006-2007
- Evaluatie jaarwisseling 2002-2003
- Evaluatie jaarwisseling 2003-2004
- Evaluatie jaarwisseling 2004-2005
- Evaluatie jaarwisseling 2005-2006
- Plan van aanpak jaarwisseling 2004-2005
- Plan van aanpak jaarwisseling 2005-2006
- Plan van aanpak jaarwisseling 2006-2007

##### Rapporten:

- Radar 'Meneer wij zorgen goed voor onze boompjes': onderzoek jaarwisselingen en agressie jongeren Gemeente Leiden, Amsterdam: 2003

#### Casus Schiedam:

##### Beleidsstukken

- Draaiboek kerstboomverzamelplaatsen Schiedam 2005, Politie Schiedam Waterweg Noord 5 december 2005;
- Draaiboek Oud en Nieuw 2004-2005, regiopolitie 2004-2005, versie 1.0

- (operationeel) Draaiboek vreugdevuren politie Rotterdam-Rijnmond, district Waterweg-Noord / Plan van Aanpak Schiedam 2006-2007
- Duidelijke afspraken, veilige jaarwisseling, Brief op [www.schiedam.nl](http://www.schiedam.nl) 7 november 2006.
- Evaluatie Oud jaarwisseling 2005-2006 Politie Rotterdam-Rijnmond, district Waterweg.
- Evaluatie Oud & Nieuw gemeente Schiedam, 22 januari 2007
- Evaluatieverslag gemeente Schiedam, 8 januari 2007
- Politie Rotterdam-Rijnmond, district Schiedam, Oud en Nieuw - regeling 2004-2005
- Plan van Aanpak kerstbomenregeling 2005
- Open brief burgemeester Verver-Aartsen, 22 december 2006
- Oud en Nieuw 2006-2007, Plan van Aanpak, vastgesteld door het college van B & W Schiedam op 14 november 2006.
- Oud en Nieuw 2006-2007, Evaluatieverslag, vastgesteld door het college van B & W Schiedam, februari 2007.
- Wettelijke veiligheidsmaatregelen gemeente Schiedam rond de jaarwisseling 2002

#### Casus Zaltbommel

##### Beleidsstukken

- Brief raad aanwezigheid ME in Bruchem tijdens jaarwisseling 2006-2007
- Brief raad verloop jaarwisseling 2005-2006
- Brief raad Evaluatie OOV 2006-2007
- Draaiboek politie Gelderland-Zuid, jaarwisseling 2004-2005
- Draaiboek politie Gelderland-Zuid, jaarwisseling 2005-2006
- Draaiboek politie Gelderland-Zuid, jaarwisseling 2006-2007
- Deeldraaiboek politie Gelderland-Zuid, district de Waarden 2006-2007
- Evaluatie jaarwisseling 2005-2006
- Evaluatienotitie jaarwisseling 2003
- Evaluatienotitie jaarwisseling 2004 (aangepaste versie)
- Evaluatiepunten SGBO Oud & Nieuw politie Gelderland-Zuid, 2006-2007
- Evaluatienotitie korpsleiding politie Gelderland-Zuid, 1 februari 2007
- Informatienotitie gemeenteraad 4 januari 2006 OOV tijdens jaarwisseling 2005-2006
- Informatienotitie gemeenteraad 5 september 2006 Evaluatie oud en nieuw 2006
- Integraal Veiligheidsplan augustus 2002

- Interne memo jaarwisseling 2005-2006, 13 juni 2005
- SGBO draaiboek Oud & Nieuw politie Gelderland-Zuid, 2001-2002
- Voorwaarden vreugdevuur 2005-2006

#### Casus Veen

##### Rapport:

- E.J. Van der Torre: 'Wie stookt er nou?: een studie naar ongeregelheden in Veen, Den Haag: Elsevier Overheid, 2005

Bij het maken van de bovenstaande publicatie is onder meer gebruik gemaakt van onderstaande documentatie:

Brandweer Aalburg, Evaluatie jaarwisseling 1999-2000, 10 januari 2000.

##### Gemeente Aalburg:

- Doelstelling Oud- en Nieuw 1996/1997
- Doelstelling Koeienmelken 1997
- Draaiboek bestuurlijk handelen eindejaarsactiviteiten Veen, 15 december 2003.
- Relevante artikelen APV Aalburg 2003.
- Evaluatie eindejaarsactiviteiten Veen 2003/4.
- (Concept)Draaiboek bestuurlijk handelen Pinksteren 2004 Veen, 17 mei 2004.
- Aantekeningen (externe) evaluatie Koeienmelken 2004, 30 juni 2004.
- Lokale driehoek gemeente Aalburg, Besluitenlijst vergadering 14 december 2004.
- Bewonersbrief betreft jaarwisseling, inclusief bijlage aanwijzingen/maatregelen oud- en nieuwviering te Veen, 21 december 2004.
- Draaiboek bestuurlijk handelen eindejaarsactiviteiten 2004-2005 gemeente Aalburg, 21 december 2004.

Politie Midden en West Brabant, District Oosterhout,

- Evaluatie Oud-Nieuw 2000, 28 februari 2000.

Stuurgroep Oud en Nieuw,

- Aantekeningen Stuurgroep Oud en Nieuw, gehouden op 2 januari 2001.

##### Werkgroep Aalburg:

- Handhavingsarrangement, 8 mei 1998.
- Verslag van de bijeenkomst werkgroep Aalburg d.d. 22 juni 1998.
- Verslag van de bijeenkomst werkgroep Aalburg d.d. 7 september 1998.
- Verslag van de bijeenkomst werkgroep Aalburg d.d. 7 oktober 1998.
- Verslag van de bijeenkomst werkgroep Aalburg d.d. 3 november 1998.

##### Werkgroep 'Van Oud naar Nieuw':

- Open brief / Uitnodiging aan alle burgers van Veen (zowel ouderen als jongeren), mei 2000.
- Gespreksavond werkgroep 'Van Oud naar Nieuw', 26 mei 2000.
- Open brief aan de jongeren van Veen!, november 2000.
- Werkgroep Oud-Nieuwviering Veen, 13 november 2000.

# Bijlage 4:

## Respondentenlijst

### Casus Den Haag:

- G. Anker (wijkteamchef Ypenburg)
- E. Mooy (adjunct Directeur Korpsdirectie Haaglanden)
- E. Huisman (ploegchef operationele zaken CCB Haaglanden)
- M. de Roos

### Casus Eemdijk:

- M. van de Groep (burgemeester Bunschoten)
- R. Willemze (plaatsvervangend commandant brandweer Bunschoten-Spakenburg en Eemdal)
- A. van Oort (wijkagent Bunschoten)
- L. Buyserd (wijkchef Bunschoten en Eemdal)

### Casus Leiden:

- H. Lenferink (burgemeester Leiden)
- W. van den Eshof (coördinator Integraal Veiligheidsbeleid)
- A. Radloff (wijkteamchef Leiden-Noord)
- A. Stam (brandweercommandant Leiden)

### Casus Schiedam:

- W. Verver- Aartsen (burgemeester Schiedam)
- J. Helmendach (Hoofd wijkpolitie district Waterweg-Noord)
- R. van der Sluis (Wijkpolitie district Waterweg-Noord)
- A. Willemse (Wijkpolitie district Waterweg-Noord)
- E. van Maanen (Hoofd afdeling operationele voorbereiding brandweer Waterweg)
- K. Zeebregts (Beleidsmedewerker OOV gemeente Schiedam)
- M. Caris (Beleidsmedewerker OOV gemeente Schiedam gemeente)

### Casus Veen:

- Secundaire analyse op basis van het onderzoek 'Wie stookt er nou?' (COT, 2005). Ten behoeve van dit onderzoek is er in totaal met twintig mensen gesproken. De verdeling is als volgt: politie (4), bestuur (6), brandweer (1), kerk (3) en bewoners (6)
- Daarnaast is er door het COT een bijeenkomst belegd voor bewoners van Veen. Deze bijeenkomst is bijgewoond door ruim tachtig mensen

#### Casus Voorschoten:

- R. van Riessen (wijkteamchef Voorschoten)
- H. Markman (teamchef districtsrecherche Hollands Midden, voormalig teamchef Voorschoten)

#### Casus Zaltbommel:

- A van den Bosch (burgemeester Zaltbommel)
- E. Pals (Brigadier Gelderland – Zuid, Politieteam Bommelerwaard)

#### Overig:

- B. Sandbrink (wijkchef Soest)
- W. van de Vliert (wijkchef Driebergen)
- F. Naafs (burgemeester gemeente Utrechtse Heuvelrug)
- G. van Leeuwen (postcommandant brandweer Driebergen)
- F. Saalbrink (projectleider Projectgroep Oud en Nieuw gemeente Groningen)
- S. Dijkhuis (secretariaat Projectgroep Oud en Nieuw gemeente Groningen)
- B. Kruijzinga (inspecteur politie Groningen)
- E. van den Berg (coördinator Oud en Nieuw gemeente Delft)
- M. Roosch (politie Katwijk)
- H. Wineke (unitchef basis politie zorg)

## Bijlage 5:

### Garyp en Nijmegen

#### Garyp, gemeente Tytsjerksteradiel,

##### *Jaarwisseling 2003-2004*

Garyp wisselt redelijk rustige jaarwisselingen af met ernstige incidenten. Van belang en indicatief is de jaarwisseling 4 jaar geleden, toen er een aantal woningen in een straat in Garyp op de nominatie stonden te worden gesloopt. Toen kwamen er signalen, dat de inmiddels leegstande woningen “in de fik” zouden worden gestoken. Deze signalen kwamen vertrouwelijk via ouders binnen bij de toenmalige buurtagent, in de trant van “mijn jongens zouden dat nooit doen, maar ik hoor geruchten”.

Als er voor de tijd niets zou gebeuren, zouden ze met de jaarwisseling in brand worden gestoken.

Er was nog geen sloopvergunning afgegeven.

Er werd toen ook nog een renovatieplan overwogen, dit dilemma speelde al vanaf de zomer.

De aanvraag van de sloopvergunning liet maar op zich wachten.

De woningbouwvereniging stelde voor om het pand preventief dicht te timmeren, in afwachting van hun beslissing.

Gemeente en politie hebben aangedrongen om voor de jaarwisseling een beslissing te nemen; hier is niets van gekomen.

Toen hebben jongeren ter voorbereiding jerrycans aangevoerd met het doel de woningen in brand te steken. Hier zijn ze later ook voor veroordeeld.

Er is 3x die nacht brand gesticht in de woningen.

De brandweer kon dat steeds in de kiem smoren, maar de groep van ongeveer 100 jongeren, en ook ouderen daartussen, zocht de confrontatie om blussen te voorkomen, waardoor de politie diverse malen met charges de groep uiteen moest jagen.

En ouderen die ook meededen; onder de arrestanten was een ondernemer met een meubelzaak, als een van de hoofddaders, die ook veel materiaal beschikbaar had gesteld.

In de voornacht heeft de politie de situatie in de surveillance opgenomen, dacht dat het niets bijzonders zou worden.

Om half 1 s' nachts ontstond een incident, tijdens het massaal afsteken van vuurwerk.

Een politieman in burger, in een onopvallende auto, die vlak langs een groep

jongeren reed, kreeg klappen op zijn auto, stapte uit, trachtte de verdachte met enig geweld onder controle te krijgen, waarna hij door de groep werd belaagd en bekogeld.

De aanwezige en ter plaatse bekende politieman in uniform stond op dat moment bij een portier van de feestlocatie verderop te praten om een potentiële raddraaier, die er van de portier niet in mocht, toch binnen te laten en hem zo van de straat te houden.

Toen deze politieman, met andere, bij het incident kwam, was het al over en werd teruggetrokken.

Achteraf bleek dat het de gezochte aanleiding voor de jongeren was, het signaal om te beginnen, hoewel het niet in hun planning zat. Er stonden al auto's met materiaal klaar om in het vuur te gooien.

En die auto's zouden natuurlijk wegmoeten van de politie en dit wilden ze voorkomen.

Men had er belang bij dat de politie nog niet op het toneel was; de politieman in burger dreigde te snel spelbreker te zijn.

Kort daarna ontstond de eerste brand in een woning.

De ter plaatse gekomen politie stond er ter afscherming van de brandweer.

Men werd toen massaal werden bekogeld door de jongeren.

De brandkranen, die verderop stonden, werden dichtgedraaid. Er was niet voldoende politie om daar ook toezicht op te houden.

Dit speelt continu mee tijdens oudejaarsnacht; op het moment dat het los gaat zijn er te weinig mensen, om het voor te zijn en om het te beheersen.

Een lokale politieman lukt door actief in de groep te gaan praten de rust terug te laten keren.

De vonk werd uit de relbeluste jongeren gehaald; men wenste de politie zelfs een gelukkig nieuwjaar.

Maar toen brandweer en politie weg waren is de woning weer in brand gestoken.

De brandweer bleef gericht op Garyp om branden snel in de kiem te kunnen smoren.

Maar even later ging er weer een brandende jerrycan naar binnen en toen was er geen houden meer aan. Een dubbele woning is toen uitgebrand en er is veel schade toegebracht aan renovatiecaravans, die daarvoor stonden.

Een situatie, die begon met een gelegenheid.

Waar traagheid van besluitvorming en onvoldoende bestuurlijke druk in de voorbereiding van invloed waren. Terwijl de politie tijdig hiervoor had gewaarschuwd.

Later in de nacht is het nog een keer tot brand gekomen.

De brandweer werd lastig gevallen, de auto werd beschadigd en een slang werd doorgesneden.

De politie ter plaatse werd vervolgens niet meer belaagd. Het feest leek over.

De burgemeester was ook ter plaatse, samen met de gemeentelijk handhaver. Deze laatste werd in Garyp niet geaccepteerd. Ook zij konden weinig uitrichten tegen de groep.

De wijkagent had s' nachts geen dienst.

Vier jaar geleden was de rol via dorpsbelang van verkenning en signalering nog niet aanwezig. Dit zou sowieso in Garyp lastig zijn geweest.

Er zijn s' nachts geen arrestaties verricht, dit was door de bezetting niet mogelijk, maar door herkenning en onderzoek zijn later de belangrijkste daders aangehouden.

#### *Jaarwisseling 2006-2007*

Ondanks de ingevoerde en redelijk succesvolle proactieve werkwijze, in gezamenlijkheid met de bewoners, in de meeste dorpen, ging het afgelopen jaar in Garyp weer mis.

Ruim voor de jaarwisseling waren er al signalen uit de bevolking.

Zo werd er een caravan in het buitengebied aangetroffen, vol met vuil materiaal (olie/banden). Dit zouden men op een vuur gaan gooien.

Ook zou men oude auto's in de stapel gaan rijden.

Vervolgens zijn de ouders, waar het terrein van was, in bijzijn van de jeugd, gewaarschuwd, dat de caravan met inhoud er op 2 januari nog moest staan.

Als ze niet konden aantonen waar deze volle caravan gebleven was, zou men een milieuboete krijgen. Op 2 januari stond hij er nog...Vooraf is men dus wel aanspreekbaar.

S'nachts werd inderdaad weer een vuur gesticht, waarbij de spiegels en ruiten van een brandweerauto werden vernield.

Er stond een groep van zo'n 60 jongeren, die na deze actie gewoon op de politie stond te wachten, om daarna de confrontatie aan te gaan. Het leek weer op een vooropgezet plan; een vuur beginnen, de brandweer lastig vallen om vervolgens het kat en muisspel met de politie te beginnen. Ze weten dat de politie in de buurt is.

Veel brandbaar materiaal en jerrycans met benzine en olie staat klaar.

Ze weten dat de politie aan de rand van het dorp staat te wachten.

Er wordt gestart met het gooien van een dranghek op straat.

Om de zaak niet te laten escaleren, politie blijft in eerste instantie afzijdig en tracht met contact maken preventief de situatie te beïnvloeden. Er was te weinig mankracht om repressief iets uit te richten.

Als de rust is weergekeerd in de vroege ochtend, blijken er voorafgaand en na het incident de nodige delicten te zijn gepleegd.

N.a.v. het politieonderzoek werden 8 jongeren aangehouden t.z. vernieling, diefstal, brandstichting en bedreiging. 13 jongeren en diverse volwassenen werden als getuige verhoord.

In Garyp waren banden, pallets, landbouwplastic en een brandblusser gestolen en op twee brandstapels gegooid. De vlaggemast van de wethouder was omgezaagd, een glascontainer en rioolput waren vernield. Twee minderjarigen zijn naar Halt verwezen, de overige 6 zullen zich voor de rechter moeten verantwoorden. De schade zal worden verhaald.

Een eerdere ervaring leert dat een tijdige uitspraak en het moeten betalen van de schade preventief werkt op de volgende jaarwisseling. Inmiddels is een dader gestraft, hetgeen een goede uitwerking lijkt te gaan hebben.

Er bestaat zorg bij de buurtagent en de gemeentelijk handhaver of dat dit jaar weer lukt.

De procedures werken traag en frustrerend op deze probleemgerichte aanpak. Uit een eerste daderanalyse blijkt dat het gaat om autochtone dorpsjongeren uit Garyp van 15-21 jaar, die niet eerder voor misdrijven met de politie in aanraking zijn gekomen. De meesten wonen nog thuis bij hun ouders en zitten nog op school of hebben werk.

De helft pleegde meerdere delicten tijdens de jaarwisseling en allen waren onder invloed van alcohol. Niemand gebruikte daarnaast drugs.

Er is daarna geïnvesteerd voor dit jaar door contact te leggen met de jeugd en hen te wijzen op dat dit te gek is voor het dorp. Ook kwamen er signalen uit het dorp, dat dit niet langer kon.

De hoop is gevestigd op een kentering in Garyp.

De buurtagent heeft in toenemende mate ook contacten in Garyp en kan er altijd komen.

Hetzelfde geldt voor de burgemeester en de gemeentelijk handhaver.

Maar het blijft moeilijk om gezamenlijk met de bevolking openlijk samen te werken.

Ouders en jongeren zijn direct wel gewoon aanspreekbaar, maar de contacten met de politie moeten bij voorkeur anoniem, als het gaat om signalering van problemen.

De dorpelingen lijken het moeilijk te vinden hun verantwoordelijkheid te nemen als het gaat om samenwerking met de overheid om ongewenst gedrag in hun gelederen te verminderen.

## Nijmegen

Interessant is het feit dat de drie herkenbare landelijke beelden t.a.v. het fenomeen jaarwisseling in de districtsindeling van Gelderland-Zuid zijn terug te zien:

Tweestromenland geeft hetzelfde beeld als het overwegend katholieke gedeelte van Nederland; de strook Zeeuws-Vlaanderen, Noord-Brabant, Limburg en Oost-Nederland (rond Nijmegen, Arnhem, de Achterhoek en Twente). De jaarwisseling verloopt daar rustiger als in de rest van Nederland en andere evenementen als kermissen en carnaval zijn meer de uitlaatklep.

De Waarden (onderdeel Betuwe) behoort meer tot de "bible belt", het (zwaar) protestant-christelijke gedeelte, waar het wel nadrukkelijk speelt.

Over Nijmegen wordt vermeld dat de jaarwisselingen over het algemeen rustig verlopen (2, interviews gemeente/3, politie) en dat Nijmegen er landelijk in negatieve zin niet uitspringt.

Ook de afgelopen jaarwisseling keek de Algemeen Commandant met een redelijk tevreden gevoel op de redelijk rustig verlopen jaarwisseling terug (4, evaluatie SGB0 2007).

Toch zijn er de afgelopen jaren in het verzorgingsgebied van Gelderland-

Zuid steeds een kleine duizend incidentmeldingen op de dagen rond de jaarwisseling.

In het uitgaanscentrum van Nijmegen vinden, met hetzelfde horeca-weekend-beleid, veel open en besloten nachtfeesten plaats. Deze zijn over het algemeen goed georganiseerd en voorbereid in het gebruikelijk integraal overleg. De politie voert in het centrum haar normale uitgaansbeleid uit. Door het zg. "Vensterbeleid", voortvloeiend uit het traject Veilig Uitgaan, waarbij men na een bepaalde tijd nergens meer binnen mag, ontstaat er een rustiger beeld op straat.

Het centrum wordt s' nachts zeer druk bezocht door de Nijmeegse bevolking, met name ook de jongeren. Dit leidt niet tot meer problemen dan een normaal weekend, soms zijn er op een normale zaterdagavond meer problemen. Daarnaast zijn er veel buitenwijken waar de politie amper komt, in sommige delen van de stad gebeurt helemaal niets. (5, interview politie).

Nijmegen heeft, net als vele steden, echter ook in aantal volksbuurten aan de west- en zuidzijde van het centrum van oudsher een traditie van vreugdevuren en samscholingen.

Deze buurten worden gekenmerkt door lage scholing, werkloosheid, veelvoorkomende criminaliteit en een hoog drankgebruik.

De volksoplopen en groepen jongeren aldaar tot incidenten en confrontaties met de politie. De exacte lokaties kunnen jaarlijks verschillen, maar buurten als de Wolfskuil, het Waterkwartier, Hatert en Dukenburg verdienen de laatste jaren extra aandacht. (6 interview politie). De wijken in dit gedeelte van Nijmegen geven ook door het jaar heen de nodige problematiek.

Er zijn een aantal jaren terug ook grote problemen in Nijmegen-Oost geweest, waar grootschalig moest worden opgetreden en charges verricht. Opvallend is dat de buurt daar ruimschoots bovenmodaal is en er voor de rest van het jaar weinig gebeurde.

Waarschijnlijk willen de jongeren een éénmalig verzetje en houden zo op een bepaalde plek de traditie in stand. (7 interview gemeente).

Afgelopen jaar waren er zo'n 7 "hotspots", waar grootschalig moest worden ingegrepen.

(8, interview politie)

Genoemde aspecten bij het jaarwisselingsgedrag zijn:

- vaak wijkgebonden, meestal de traditionele probleebuurt
- overmatig alcoholgebruik, vreugdevuren (verzamelen materialen ver voor de tijd)
- een "alles mag en moet kunnen op straat"-cultuur; andere grenzen aan waarden en normen
- frustraties/vereffeningen/vetes, tegenover burgers en politie n.a.v. eerdere gebeurtenissen
- bewust en vooropgezet zoeken naar confrontatie met uniformpolitie, hoop op ME, vaak door starten van illegale vuren, bekogelen en vuurwerk naar hulpdiensten
- waarna het gewenste kat en muisspel met de ter plaatse komende politie begint
- van vader op zoontraditie; ouders en ouderen doen mee, steunen, faciliteren het jongerengedrag, "moet toch een keertje kunnen, deden wij vroeger toch ook?"
- op grote schaal vernielingen, ook door (experimenteren met) zwaar vuurwerk, met name op overheidseigendommen als straatmeubilair en gebouwen
- soms ook groepen van Molukse en Marokkaanse origine
- de ouders zijn meestal tieners, maar ook oudere jongeren en soms ouders (9, interviews gemeente/politie, verdiepingsbijeenkomst korpsen Noord-Oost Nederland)

Een aantal recente situaties jaarwisseling 2006-2007 (10, interviews politie).

#### Dukenburg.

In het najaar ontving de politie de eerste signalen over jongeren van Marokkaanse afkomst.

Gefrustreerd en ontevreden als men inmiddels geworden was over de hoofdzakelijk repressieve benadering door de politie de tijd daarvoor, was de informatie dat ze zich zouden gaan organiseren om tijdens de jaarwisseling te gaan rellen met de politie.

Hier is vervolgens proactief in de hele maand december, met veel tijd en energie, door de politie op geanticipeerd.

Er is samen met jongerenwerk contact gezocht met de groep en men is in gesprek gegaan.

De attitude, waarmee de interactie met de Marokkaanse jongeren plaatsvond, had een positief effect. De jongeren voelden zich serieus behandeld en gaven



aan af te zien van hun plannen.

Dit was inderdaad ook het geval; in de nacht zelf is slechts een klein incident met enkele jongeren geweest.

#### Het woonwagencentrum.

Bij dit grote centrum van ongeveer honderd wagens waren in het verleden grote problemen.

Er was steeds grote schade aan het asfalt van de openbare weg, waar steevast een groot vuur werd gesticht, de verkeersdoorstroming werd belemmerd en de hulpdiensten werden lastig gevallen.

De politie is in overleg gegaan met sleutelpersonen in de gemeenschap. Het resultaat was dat op het terrein van het centrum een eigen feest kon worden georganiseerd, dat gefaciliteerd en onder strikte voorwaarden mocht plaatsvinden.

Mochten de afspraken niet worden nagekomen, zou dit consequenties hebben. Door dit feest in deze gesloten gemeenschap was het afgelopen jaar rustig, er was geen vuur op straat en de politie hoefde niet op het terrein te komen; de verantwoordelijk gemaakte bewoners hadden de zaak zelf in de hand.

#### Het Waterkwartier.

In deze vooroorlogse arbeiderswijk ligt een straat waar ongeveer 500 mensen wonen.

Elk jaar staan de meesten samen op straat en worden er vuren ontstoken, waarvan men de materialen de laatste tijd heeft verzameld en tot het laatste moment verborgen heeft gehouden.

Het wachten is op actie van de politie, in het verleden vonden confrontaties met de ME plaats.

Dit jaar was besloten om alleen met "platte petten" te werken en lokaal bekende politiemensen met jongerenwerk in de vooravond in de wijk aanwezig te laten zijn om alvast contact te maken en de sfeer te proeven.

Het is bij de politie traditie om tijdens de jaarwisseling elkaar in het stadscentrum nieuwjaar te wensen.

Meteen na middernacht, tijdens het massale vuurwerk, ontstond de eerste brand al en moest de politie er met 8 eenheden naar toe. De brandweer en gemeentereiniging gaan er dan ook heen en gezamenlijk treden we op. De politie maakt normaliter een afzettingskring rond het vuur, dat daarna wordt geblust en opgeruimd.

Zo'n vijftig mensen stonden bij het vuur en de brandstichter is nooit te

achterhalen.

Er wordt wel wat getrokken, geduwd en vuurwerk gegooid, maar in gesprek en onder waarschuwing van aanhouding lukte het de zaak rustig te houden.

Er zat spanning op de situatie, omdat brandweer, politie en gemeente het feestje komen verpesten.

Indien met de ME was gereageerd was de kans op escalatie groter geweest.

Later in een andere straat eenzelfde situatie, waarbij vroegtijd een vader en een zoon werden aangehouden.

Toen die waren afgevoerd werd het rustig, de angels waren eruit gehaald en het signaal was afgegeven dat er niet gesold werd.

De verwachting is, dat afbraak en renovatie van woningen in deze wijk zullen leiden tot vermindering van het probleem, omdat de samenstelling van de bevolking daardoor zal veranderen.

#### Hatert.

Velen trekken daar naar het centrum van de wijk. In de vooravond was het erg rustig.

Rond 01.30 uur nam het aantal gemelde vuren toe en er was een grote brand gesticht.

Ter plaatse gekomen stond een groep van zo'n 80 jongeren de politie op te wachten, die meteen met flessen en stenen begonnen te gooien. Ook werden autoruiten vernield.

De groep bestond uit autochtone probleemjongeren, waar een groep Molukse jongeren zich bij had aangesloten. Sommigen hadden het bovenlichaam en armen extra beschermd tegen mogelijk politiegeweld.

Onder de probleemjongeren een harde kern, die vaker in het stadscentrum en bij NEC voor overlast zorgen. De Molukse jongeren zorgen normaliter niet voor veel problemen, maar het lijkt of men tijdens de jaarwisseling gericht de confrontatie zoekt.

Hierbij laten ouderen zich niet onbetuigd; zij zorgen in het kat en muisspel voor vluchtwegen door woningen en proberen ook fysiek te voorkomen dat jongeren worden opgepakt.

De individuele aankomst en repressieve actiebereidheid van de politie-eenheden zorgde in het begin voor een ongecoördineerde en onoverzichtelijke situatie. Na enige tijd probeerde men een linie te maken en tot aanhoudingen over te

gaan.

Het was een zeer verhitte situatie, waarbij er op een gegeven moment individueel op bepaalde jongeren werd gejaagd en er politiemensen ingesloten werden door groepen jongeren en hun ouders: "kom niet aan mijn zoon".

De ME was op dat moment te ver weg in de regio om tijdig te reageren.

Op dat moment is besloten de politie terug te trekken, te hergroeperen en een nieuw plan te maken. De situatie was op dat moment niet handhaafbaar en de veiligheid was in het geding.

Op het moment dat de politie weg was, keerde de rust weer.

Verkenning is ingesteld.

Opvallend was achteraf dat de probleemjongeren, waar de wijkagent in had geïnvesteerd, niet bij deze situatie aanwezig waren, maar juist andere jongeren.

In de debriefing werd het terugtrekken door de politiemensen als begrijpend maar frustrerend ervaren. Ook het feit dat er geen aanhoudingen konden worden verricht.

Daar deze problemen bijna jaarlijks in Hatert plaatsvinden, is een nadere oriëntatie op de tactische en effectieve inzet opportuun. Ondanks veel investeringen in de voorbereiding blijft dit een hardnekkig probleem.

Er is door operationeel leidinggevend geadviseerd een specifieke training op de jaarwisseling te geven. Er moet meer getraind worden op groepsoptreden en de mensen moeten worden voorbereid op het fenomeen en op het omgaan met de druk en de risico's.

In het interview met de gemeentelijk beleidsambtenaar OO&V komt naar voren, dat het eigenlijk vreemd is, dat een stad als Nijmegen bekend staat om zijn integrale en proactieve aanpak van evenementen als de 4-daagse en de gemeenschappelijke veiligheidszorg in de wijken. En dat het gemeentebestuur, de burgemeester en de wethouders, daar een zware regierol in hebben. Opvallend is dat met een event als de jaarwisseling dit vooral "een feestje van de operationele diensten is".

Dit heeft volgens hem een aantal oorzaken.

Ten eerste is dat de reserve om medeverantwoordelijkheid te dragen voor moeilijk te handhaven situaties in de openbare ruimte, zeker waar er geen

voorwaarden gesteld en afgedwongen kunnen worden aan de vergunning. Ook is de jaarwisseling geen evenement, waar veiligheidsinvesteringen zich uitbetalen door positieve imagoversterking.

En tot nu toe lijkt het er op dat de grote schade aan overheidseigendommen ingecalculeerd is, in ieder geval geen item om alleen al vanuit kosten oogpunt extra veiligheidsinvesteringen te doen.

Terwijl de gemeentelijke wijkstructuur, waarin ook de politie is vertegenwoordigd, aanknopingspunten kan bieden, om samen met zich verantwoordelijk voelende bewoners, een sterkere preventieve voorbereiding zou kunnen realiseren.

De sterke politieke benadering vanuit de bril van SGBO, grootschalig optreden, en haar regierol in de voorbereiding van de hulpdiensten, is waarschijnlijk ook van invloed op het achterblijven van de bestuurlijke regierol.

## Over de auteurs

**Prof. Dr. Otto M.J. Adang** is sinds 2004 lector Openbare Orde en Gevaarbeheersing aan de Politieacademie, waar hij al sinds 1998 leiding gaf aan het door hem opgezette onderzoekprogramma Geweld- en gevaarbeheersing in conflictsituaties, gericht op de interactie tussen politie en publiek in potentieel gewelddadige en gevaarlijke situaties. Hij is tevens gasthoogleraar aan de School of Psychology van de Universiteit van Liverpool, Verenigd Koninkrijk (sinds 2004) en aan de Polishögskolan in Solna, Zweden (sinds 2006). Hij is auteur van een groot aantal boeken en artikelen op het terrein van public order management, waaronder *Hooligans, autonomen, agenten, Policing Euro 2000* (met Christine Cuvelier), *Beheersing van gevaar* (met Jaap Timmer) en *Met alle geweld leren*.

**Francisca Bourier** is verbonden aan de kenniskring Openbare Orde en Gevaarbeheersing van de Politieacademie.

**Eduard Cachet Msc** - studeerde communicatiewetenschappen. Hij is sinds 2004 werkzaam bij het COT. Cachet heeft onder meer onderzoek verricht naar drugsproblematiek, lokaal veiligheidsbeleid en voetbalgeweld. Hij was coauteur van een bevolkingsonderzoek naar veiligheid en veiligheidsbeleving in Roosendaal en Bergen op Zoom (*Door de ogen van bewoners en winkeliers; een daderonderzoek naar de drugsscene in Roosendaal & Bergen op Zoom 2006*); de evaluatie van de UEFA-Cupfinale in Eindhoven en het boek *'Good practices for safe and secure major sporting events: Experiences and Lessons from UEFA EURO 2004'* (UEFA 2005); het onderzoek *'Voetbalstadions en Infrastructuur'* (KNVB, 2006); en een onderzoek naar spoorwegcriminaliteit (Prorail, 2006). Hij werkt momenteel onder meer aan een onderzoek naar informatieprocessen bij de aanpak van voetbalgeweld (Politie & Wetenschap) en aan een onderzoek naar enkele recente ongeregelheden in Amsterdam.

**Nick E. Koeman MSc** is criminoloog en gespecialiseerd op het gebied van veiligheidsbeleid. Hij is sinds 2006 afgestudeerd aan de universiteit van Leiden. Voor zijn scriptie heeft Koeman stage gelopen bij het korps mariniers. Sinds begin 2007 is Koeman werkzaam bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Koeman is o.a. betrokken geweest bij de onderzoeken: Eergerelateerd geweld in Amsterdam, Signaleren en adviseren als vierde kerntaak van de politie en de strategische drugsanalyse voor het Politie kennisnet (PKN).

**Wim A. J. van Oorschot** is hoofdinspecteur van politie en programmamanager van het Lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing van de Politieacademie en houdt zich bezig met kennisontwikkeling op (inter)nationaal niveau t.b.v. de politiepraktijk en het onderwijs.

Hij begon ongeveer 30 jaar geleden als agent bij de gemeentepolitie en werd na 10 jaar leidinggevende, o.a. als plv. korpschef van de gemeentepolitie Deventer en lid van de districtsleiding binnen de regiopolitie IJsselland. Wim's affiniteit ligt bij de openbare ordeproblematiek; van kleinschalige gevaarsituaties tot grote risicovolle gebeurtenissen en incidenten. Ruim 20 jaar kwam hij met de ME in het hele land, als Algemeen Commandant had hij de leiding over de politie-inzet bij grote calamiteiten. Hij werkte vier jaar lang op (inter)nationaal niveau aan de voorbereiding, coördinatie en evaluatie van EURO 2000. Daarna heeft hij vanuit de Politieacademie nieuwe opleidingen en trainingsconcepten over openbare orde handhaving ontwikkeld en opgestart voor bachelors, masters en leidinggevendens.

**Frank Scheffer** is inspecteur van politie en sinds 1998 werkzaam als specialistisch docent bij de Politieacademie (locatie Ossendrecht) op het domein Gevaarsbeheersing. Hij houdt zich bezig met competentieontwikkeling en de opleidingen voor Aanhoudingseenheden en aanhoudingen in groepsverband. Hij is tevens lid van de kenniskring Openbare Orde en Gevaarbeheersing, waar hij betrokken is bij onderzoeken en evaluaties naar het politioptreden bij grootschalige evenementen (onder andere de TT-Assen, WK2006 in Duitsland en de voetbalaanpak in België). Hij heeft op operationeel niveau breed ervaring opgedaan en was lid van de Mobiele Eenheid en Aanhoudingseenheid, bij deze laatste tevens als commandant.

**Dr. Edward J. van der Torre** promoveerde op het proefschrift *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (1999). Hij ontving hiervoor de Van Poelje Jaarprijs 1999. Van der Torre combineert onderzoek naar criminaliteit met beleidsonderzoek. Het overgrote deel van zijn publicaties is gebaseerd op intensief veldwerk op strategisch en op straatniveau. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in de door Van der Torre ontwikkelde Strategische Drugsanalyse, die straatkennis benut bij het optimaliseren van het drugsbeleid. Het past bij zijn werkwijze dat voor dit onderzoek naar jaarwisselingen niet alleen dossiers en mediaberichtgeving zijn bestudeerd, maar dat na het nodige speurwerk informatieve gesprekken zijn gevoerd met betrokkenen. Eerder verrichte hij een onderzoek naar de gebeurtenissen rond de jaarwisselingen in het Brabantse dorp Veen (2005).

**Chantal D. den Uijl – de Vries Bba-FM** is in 2004 afgestudeerd als facility manager. Zij verrichtte binnen dit vakgebied bestuurskundig onderzoek in het ziekenhuiswezen en richtte in opdracht van een touroperator een persoonsbeveiligingsbedrijf op in Kaapstad, Zuid-Afrika. Sinds 2004 is Den Uijl als aspirant politiekundig master verbonden aan de Politieregio Utrecht en schreef binnen haar bachelorstudie onder meer een dreigingsanalyse voor de ontruiming van een kraakpand in Amersfoort, een rampbestrijdingsplan voor de overstroming van het Eemdal en diverse beleidsaanbevelingen betreffende onderwerpen als kindermishandeling, jeugd in achterstandswijken en veiligheid op middelbare scholen. Voor de verdieping van dit laatste onderwerp voerde zij onder meer een internationale vergelijking uit met de stad en staat New York, VS. Momenteel studeert Den Uijl af op het onderwerp sociale cohesie in gemeenten in relatie tot de jaarwisselingen voor haar Master of Science in Policing (Politieacademie/ Canterbury Christ Church University).





