
Versterking harmonisatie keuringen WAS

Advies aan het ministerie van VWS

Auteurs: Dr. Kees Le Blansch, Ing. Jan Tempelman, Ing. Ko den Boeft

Datum: 21 januari 2019

1. Over dit advies

1.1 Over keuringen in het kader van het WAS

Het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) regelt de veiligheid bij het vervaardigen, het verhandelen en het gebruiken van deze toestellen. Het WAS schrijft voor dat attractie- en speeltoestellen² zó zijn ontworpen en vervaardigd, zodanige eigenschappen hebben en zó van opschriften zijn voorzien, dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens. Het WAS bevat daarvoor uitgewerkte voorschriften. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling normen worden aangewezen en nadere voorschriften worden gesteld. Attractie- en speeltoestellen die aan deze normen voldoen, worden vermoed aan de voorschriften te voldoen.

De keuring of toestellen voldoen aan de eisen van het WAS, gebeurt door zogeheten Aangewezen Keuringsinstellingen (AKI's; aangewezen door de minister van VWS). Bij een positief oordeel wordt een certificaat van goedkeuring (Keuringscertificaat) afgegeven. Bij productie van meerdere toestellen of serieproductie betreft de keuring een het type kenmerkend monster en wordt een typecertificaat afgegeven.

Een uniforme en consequente keuring is een belangrijke basis voor realisatie van de doelen van het WAS, voor de rechtsgelijkheid en voor vertrouwen in het stelsel. Vanwege signalen dat het mogelijk is aan de uniformiteit van keuringen schort, heeft het ministerie van VWS gevraagd om een advies voor de wijze waarop harmonisatie van keuringen in het kader van het WAS versterkt kan worden. Het onderhavige briefadvies is vervaardigd in antwoord op deze adviesvraag.

¹ Bureau KLB, Ridderspoorweg 50, 1032 LL Amsterdam. KVK 28083351 Contact: info@bureauklb.nl.

² Onder 'speeltoestel' wordt verstaan: een inrichting voor vermaak of ontspanning waarbij uitsluitend van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt. Attractietoestellen zijn gericht op het voortbewegen van personen voor vermaak of ontspanning, aangedreven door een niet-menselijke energiebron.

1.2 De adviesvraag

Gevraagd is:

- in kaart te brengen wat de mogelijkheden (voor VWS) zijn om (waar nodig en/of wenselijk) verdergaande harmonisering te bewerkstelligen in de keuring van attractie- en speeltoestellen (zoals voorgeschreven door het WAS);
- en aan te geven welke van deze mogelijkheden meer of minder de voorkeur hebben, inclusief de daarbij geldende overwegingen.

Terzijde is bij de adviesvraag ook verzocht de adequaatheid te bezien van de huidige voorwaarden (gesteld in de Nadere regels bij het WAS) aan de kwaliteitssystemen van de AKI's.

1.3 Wijze van beantwoording

Voor beantwoording van de adviesvraag zijn documenten bestudeerd³ en zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen bij de keuringen van attractie- en speeltoestellen.⁴ Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Daarbij is steeds afgesproken dat niet uit gespreksverslagen wordt geciteerd, noch dat standpunten aan specifieke organisaties of personen worden toegeschreven.

Bij dit alles golden aanzienlijke beperkingen in tijd en capaciteit. Het advies beperkt zich daarom nadrukkelijk tot alleen de – globale – mogelijkheden tot verdere harmonisering van keuringen (met beperkt oog voor de juridische of organisatorische inpasbaarheid), en doet verder geen uitspraken over ernst en omvang van een mogelijk gebrek aan uniformiteit bij huidige keuringen. Signalen over andere mogelijke tekortkomingen bij de ten uitvoer legging van het WAS, zijn alleen als zodanig genoteerd.

Documentstudie³ en interviews⁴ hadden ten doel om informatie en zienswijzen te verzamelen. Het onderhavige advies komt geheel voor rekening van de auteurs.

2. Globale probleemschets

Zoals beschreven voeren AKI's de keuringen van attractie- en speeltoestellen uit, waarbij zij – mede aan de hand van normen⁵ – keuren of deze toestellen bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens. De normen geven hierover echter niet altijd volledig uitsluitel. De eisen van het WAS betreffen immers het redelijkerwijs te verwachten gebruik, terwijl de meeste normen betrekking hebben op het door ontwerper of fabrikant bedoelde gebruik (de constructie). Daarnaast veranderen en ontwikkelen zich in de tijd zowel de aard van attractie- en speeltoestellen als het ('redelijkerwijs te verwachten') gebruik dat ervan wordt gemaakt. Dit alles vergt aanhoudend (aanvullende) interpretatie van de normen en andere (toegelaten) beoordelingsmethoden (bijvoorbeeld risicoanalyse).

³ Dit betreft o.m. het WAS en de Nadere regeling, de besluitenlijst van het AKI-overleg, diverse toetsingskaders, Kamerstukken, verslagen ROW-overleg en overleg stakeholders WAS-attracties, Berenschot evaluatie 'Het WAS gewogen' (2011).

⁴ Geïnterviewd zijn: medewerkers van VWS, van de NVWA, van twee AKI's, de voorzitter van het AKI-overleg en de secretaris van de NEN werkgroep speeltoestellen.

⁵ Dit betreft onder meer onder meer de NEN-EN 1176-serie en NEN-EN 1177 voor speeltoestellen, de NEN-EN 1069-serie voor waterglijbanen en NEN-EN 13814 voor machines en constructies op kermisterreinen en amusementsparken.

(Door-) ontwikkeling van normen gebeurt in NEN- en CEN-normcommissies. Voor ontwikkeling en interpretatie van WAS-vereisten is een apart overleg onder onafhankelijk voorzitterschap in het leven geroepen, het zogeheten AKI-overleg. In dit overleg worden vragen en praktijkgevallen die discussie oproepen over interpretatie van WAS-vereisten besproken. Besluiten van het AKI-overleg worden in de vorm van een besluitenlijst gepubliceerd op de website van de NVWA en zijn bindend voor de AKI's. De NVWA ziet erop toe dat fabrikanten, importeurs, leveranciers, keuringsinstellingen, exploitanten en beheerders zich houden aan de voorschriften en verplichtingen van de wet.

Ondanks het bestaan van deze arrangementen, zijn er signalen dat de harmonisatie van keuringen in de praktijk versterking behoeft. Deze signalen waren de aanleiding voor het opstellen van de adviesvraag waarop deze notitie het antwoord vormt. Zoals gezegd is in dit verband verder geen onderzoek gedaan naar ernst en omvang van een mogelijk gebrek aan uniformiteit. Wel is genoteerd dat de adviesvraagstelling door alle gesprekspartners als relevant wordt beoordeeld.

3. Directe oorzaken en eerste aangrijpingspunten voor versterking

Uit de verzamelde informatie en zienswijzen is een viertal directe redenen afgeleid waarom de harmonisatie van keuringen in het kader van het WAS versterking behoeft.

- Norm-gerelateerde redenen

De eerste twee van die redenen betreffen omstandigheden waardoor keuringen van eenzelfde toestel door verschillende keuringsinstanties tot verschillende uitkomsten kunnen leiden.

Ten eerste: Het orgaan dat interpretatieverschillen moet beslechten, het AKI-overleg, doet dat niet in alle gevallen.

Het komt voor dat relevante zaken onvoldoende of laat worden ingebracht en onvoldoende concreet tot besluitvorming leiden. Met als gevolg dat ook geen bindende interpretaties beschikbaar komen. Recente voorbeelden betreffen opblaastoestellen (springkussens en dergelijke), trampolinehallen en -parken, touwparcoursen en clip 'n climb.

De redenen voor het uitblijven van een geëigende discussie en besluitvorming lijken divers te zijn. De gehanteerde werkwijze in het AKI-overleg, commerciële overwegingen van betrokken partijen, historisch gegroeide zaken en persoonlijke verhoudingen spelen alle een rol.

Eerste aangrijpingspunten voor verbetering op dit punt (in volgende hoofdstukken komen ook onderliggende factoren aan de orde) zijn gelegen in het bevorderen van strakker overleg (in een voor alle – Nederlandse én buitenlandse – deelnemers te volgen voertaal) dat essentiële thema's adresseert, inhoudelijk behandelt én tot besluiten brengt. Daartoe zijn allicht helderder afspraken gewenst over te volgen procedures ('reglement van orde'), en

over verplichte aanwezigheid en actieve betrokkenheid van alle AKI's. Aan directe publicatie van een (tweetalige) besluitenlijst en het bijwerken van de onderliggende database wordt de hand gehouden.

Ten tweede: niet alle instanties die keuringscertificaten afgeven, nemen deel aan en volgen de besluiten van het AKI-overleg.

AKI's nemen verplicht deel aan het AKI-overleg.⁶ Naast AKI's zijn er echter ook andere keuringsinstanties die voor de Nederlandse markt geldige certificaten afgeven. Het gaat hier om buitenlandse keuringsinstanties met een 'gelijkgestelde' status⁷ (de zogenaamde 'gelijkgestelden'), van wie de afgegeven keuringscertificaten geacht worden een tenminste gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden. Niet alleen nemen deze 'gelijkgestelden' niet deel aan het AKI-overleg, het staat ook niet vast dat zij zich conformeren aan de besluiten van dat overleg, dat zij überhaupt toetsen aan WAS-vereisten (in plaats van alleen aan normen te toetsen) en dat zij dezelfde dossiervereisten stellen. Gevolg kan zijn dat toestellen in Nederland die door 'gelijkgestelden' zijn gekeurd, een ander beschermingsniveau bieden dan toestellen die door AKI's zijn gekeurd. Dit terwijl het WAS wel expliciet een 'tenminste gelijkwaardig beschermingsniveau' vereist.⁸ Tegelijk leidt dit tot een ongelijk speelveld tussen gelijkgestelden en AKI's, waarbij die laatste in principe strenger keuren en aan meer verplichtingen moeten voldoen.

Eerste aangrijpingspunt voor verbetering op dit punt is dan ook het verder en beter invullen van het principe van gelijkstelling. Dat betreft enerzijds voorzieningen om daadwerkelijk vast te stellen dat certificaten van niet-AKI's een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, en anderzijds een zodanige toedeling van rechten en plichten dat AKI's zich niet in een nadelige positie in een ongelijk speelveld bevinden.

- Tijd-gerelateerde redenen

Naast deze norm-gerelateerde redenen, zijn er nog twee andere omstandigheden waardoor gelijksoortige goedgekeurde toestellen van wisselend veiligheidsniveau kunnen zijn.

Ten derde: er zijn toestellen met oude (onbeperkt geldige) certificaten die niet aan hedendaagse eisen voldoen

Artikel 6 van de Nadere regels bij het WAS bepaalt dat attractietoestellen periodieke keuring moeten ondergaan. Een certificaat voor speeltoestellen heeft daarentegen onbeperkte geldigheidsduur. Wel kan wijziging van NEN normen aanleiding zijn voor een nieuwe keuring (van nog te plaatsen speeltoestellen), binnen een jaar na publicatie van de nieuwe normen.

Gevolg van deze bepaling is dat in Nederland speeltoestellen in gebruik zijn die gekeurd zijn op basis van WAS voorwaarden van enige jaren geleden en met het oog op gebruik dat destijds redelijkerwijs te verwachten was. De veiligheid van deze speeltoestellen zou heden ten dage dus mogelijk anders beoordeeld worden.

⁶ Deelname aan het AKI-overleg maakt deel uit van het toetsingskader dat de NVWA bij de periodieke audit van AKI's hanteert.

⁷ Dit heeft zijn oorsprong in EU regels op het gebied van de vrije interne markt (informatie VWS).

⁸ Het WAS regelt in artikel 19d gelijkgestelde certificaten. In wezen wordt met het zonder nadere controle accepteren van certificaten van gelijkgestelden, onvoldoende uitvoering gegeven aan de voorschriften in dit artikel.

Aangrijpingspunten voor verbetering op dit punt betreffen vooral maatregelen om – al dan niet voor bepaalde categorieën speeltoestellen – de ongelimiteerde geldigheidsduur van certificaten aan te passen.

Ten vierde: Er zijn toestellen met typekeuring waarvan het productieproces instabiel is

Bij serieproducten wordt een typecertificaat afgegeven op basis van keuring van een type kenmerkend monster en van het technisch constructiedossier. Dat dossier dient informatie te bevatten dat het mogelijk maakt om vast te stellen of de verder geproduceerde toestellen overeenstemmen met het type kenmerkend monster (WAS Bijlage II.g). In de praktijk blijkt deze bepaling slecht handhaafbaar te zijn en komt het voor dat toestellen nadrukkelijk afwijken van het gekeurde monster (ook op essentieel detailniveau).⁹ Met name bij import vanuit Azië is controle van een stabiele en beheerste productie niet of nauwelijks mogelijk. In wezen betekent dit een zekere uitholling van het principe van certificering op basis van een type kenmerkend monster ('typekeuring').

Aangrijpingspunten voor verbetering op dit punt kunnen gelegen zijn in versterking van de doorlichting van de stabiliteit en kwaliteitsbewaking van het productieproces tot méér dan een papieren exercitie (bijvoorbeeld 'pre shipment' controle). Wanneer dit niet mogelijk is, kan ook worden gedacht aan een zwaardere verantwoordelijkheid voor de importeur, of aan partijgewijze keuring van nader te bepalen groepen van in serie geproduceerde speeltoestellen. Uiteindelijk is het de vraag of een typekeuring gehandhaafd kan blijven voor in serie geproduceerde toestellen waarvan de overeenstemming met het gekeurde type kenmerkend monster niet kan worden gegarandeerd.

4. Onderliggende factoren 1: het publieke kader

Zoals de veiligheid van attractie- en speeltoestellen een publieke waarde is, is ook het toezicht op en de handhaving van deze veiligheid een publieke taak. AKI's vervullen een deel van deze publieke taak, en zijn daar ook door de Minister van VWS voor aangewezen. De gedachte achter het gehanteerde arrangement is dat de technisch-inhoudelijke oordeelvorming over de operationele omgang met deze waarden (veiligheid en gezondheid) een dermate specialistische zaak is, dat dit door onafhankelijke experts moet gebeuren. De overheid (zowel VWS als NVWA) schept hiervoor de kaders, ziet hierop toe en geeft waar nodig verder gevolg aan signalen die erop wijzen dat de veiligheid van attractie- en speeltoestellen onvoldoende is gegarandeerd. De NVWA voert voorafgaand aan de aanwijzing en vervolgens – na aanwijzing – met regelmaat audits uit bij AKI's om zeker te stellen dat zij voldoen aan vereisten met betrekking tot onder meer integriteit, deskundigheid, kwaliteitsborging en verzekering.

⁹ Bijvoorbeeld het overgaan op een andere leverancier van naaigaren (springkussen). De eerstelijnsinspectie van de NVWA is niet toegerust om op dergelijk detailniveau toezicht uit te oefenen en effectief te handhaven.

Voor gericht toezicht op de veiligheid – en, als onderdeel daarvan, voor uniforme keuringen – is samenspel vereist tussen AKI's, het ministerie van VWS en de NVWA, en voorts ook de relevante NEN-commissies.

Van VWS en NVWA vergt dit:

- mede-agendering van te harmoniseren keuringen (waarbij de inspectie o.m. fungeert als 'ogen en oren' van 'redelijkerwijs te verwachten gebruik');
- sanctionering van interpretaties, afstemming, keuringspraktijken;
- en bij dit alles, spiegelbeeldig aan het AKI-overleg, evenzeer besluit- en slagvaardig optreden.

De indruk is dat hier zaken voor verbetering vatbaar zijn. Zo staan ministerie en NVWA nogal op afstand van het interpretatieproces van normen en voorschriften als onderdeel van harmonisering van keuringen, onder meer vanuit een (te) ver doorgevoerde zorg voor onafhankelijkheid (vis-à-vis AKI's die ook geacht worden als onafhankelijke experts te opereren). Tegelijk is soms wel sprake van bemoeienis met het technisch-inhoudelijke proces, waarbij bovendien soms tegenstrijdige signalen worden afgegeven. Daarbij spreekt de overheid zich soms onvoldoende uit over het publieke karakter van AKI-taken, en wekt ze door de eigen inhuur van advies- of trainingswerkzaamheden bij AKI's een schijn van verstrengeling.

De thans beschikbare capaciteit in het eerstelijnstoezicht maakt slechts in beperkte mate signalering en agendering mogelijk. Daarbij komt dat de indruk bestaat dat signalen vanuit het inspectiewerkveld niet altijd goed doorkomen. Meer in het algemeen is de indruk dat uitwisseling van informatie binnen de NVWA verbetering behoeft. Bij het tweedelijns-toezicht zou soms sprake zijn van onvoldoende technisch-inhoudelijk inzicht om bij audits van AKI's tot de kern van het proces te kunnen doordringen en adequaat tegenspel te kunnen bieden aan AKI-experts. Wel werkt de NVWA af en toe met contraexpertise. Ook is er het voornemen om bij specialistische vraagstukken onafhankelijke experts van buiten in te schakelen.

In een aantal opzichten is de laatste jaren verbetering te signaleren. Zo vindt met regelmaat stakeholderoverleg plaats. Ook is driehoeksoverleg ingesteld tussen VWS, NVWA en AKI's, waarin een meer beleidsmatig gesprek gevoerd kan worden over zaken waar harmonisatie van interpretaties via het AKI-overleg tegen grenzen aanloopt en waar mogelijk aanpassingen in beleid of regelgeving op hun plaats zijn.

Dat laatste lijkt temeer van belang in het licht van een aantal (technische en gebruiks-) ontwikkelingen op de markt van speeltoestellen. Denk aan:¹⁰

- Een zich ontwikkelend complicerend tussengebied tussen speel- en sporttoestellen;¹¹ bij deze toestellen zouden ook de samengestelde constructies en hun omgeving (o.m. brandgevaar) bij keuringen betrokken moeten worden.

¹⁰ Ook is er een vraag naar een mogelijke ondergrens voor (periodiek) te keuren speeltoestellen; denk aan zeer eenvoudige toestellen als zandbakken en duikelrekken. Echter, eerdere pogingen om deze buiten het WAS te plaatsen stuiten op diverse principiële en praktische problemen.

¹¹ In België hanteert men hiervoor de categorie 'actieve ontspanning'.

- Onderscheid tussen permanente en verplaatsbare speeltoestellen¹²

5. Terzijde: publieke kader voor kwaliteitssystemen AKI's

Zoals gezegd is bij de adviesvraag ook verzocht de adequaatheid te bezien van de huidige voorwaarden die worden gesteld aan de kwaliteitssystemen van de AKI's.

In de Nadere regels bij het WAS¹³ wordt gesteld dat deze kwaliteitssystemen dienen te voldoen aan de norm NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 of de norm NEN-EN-ISO/IEC 17065/2012. Dit zijn reële, gangbare eisen waaraan AKI's (moeten) kunnen voldoen. ISO 17020 betreft het inspectieproces (waarvan keuring een onderdeel is). ISO 17065 betreft het organisatieproces (een norm die ook gebruikt kan worden voor certificering van een productieproces). Beide normen zijn toepasselijk op AKI's, ontlopen elkaar niet veel en zijn als gelijkwaardig te beschouwen. Conformiteit aan één van deze normen kan volstaan; de mogelijkheid om óf aan de één, óf aan de andere te voldoen, is te beschouwen als een handreiking aan AKI's die hun organisatie al volgens één van beide normen hebben ingericht. Kortom: het gebruikte 'of/of'-vereiste kan volstaan.

Toetsing van de feitelijke organisatie kan alleen plaats vinden aan de hand van deze normen. Het is daarom niet nodig of zinvol om een 'of gelijkwaardig' bepaling op te nemen.

De tekst van de Nadere regels bepaalt voorts dat een *subcontractor* over een kwaliteitsstelsysteem dient te beschikken dat voldoet aan de norm NEN-EN-ISO/IEC 17025:2005. ISO 17025 heeft betrekking op laboratoria. Deze eis is dus alleen toepasselijk bij uitbesteding van testwerkzaamheden aan een laboratorium; dit lab moet dan aan ISO norm 17025 voldoen (hetgeen gelijkstaat aan een – voor laboratoria zeer gebruikelijke – accreditatie). Voor andere typen subcontractors is deze eis zinledig en onmogelijk om aan te voldoen. Bovendien is de voorwaarde overbodig. De al genoemde ISO normen 17020 en 17065 bevatten al eisen waaraan voldaan moet zijn bij uitbesteding van werkzaamheden aan (overige) *subcontractors*; hiervoor zijn dus geen verdere bepalingen nodig.

6. Onderliggende factoren 2: de Aangewezen Keuringsinstanties (AKI's)

Voor een consequente, uniforme keuringspraktijk zijn stabiele, deskundige, consequent en onafhankelijk opererende AKI's nodig. Dit vergt permanente zorg en onderhoud, alsmede de nodige checks and balances. AKI's verzorgen een publieke taak en dienen onafhankelijk te opereren in een spanningsveld waarin effectieve dienstverlening aan klanten, commerciële belangen en zorg voor veiligheid en gezondheid een rol spelen.

¹² Verplaatsbare toestellen worden vaak op verhuurbasis verspreid (waarbij een bijzondere zorgplicht op de verghuurder rust), en vooral door particulieren opgesteld, wat andere en extra eisen met zich meebrengt voor opstelmiddelen, gebruiksvorschriften, aanpassing aan de omgeving (valmatten) en toezicht.

¹³ Bijlage 1 bij art. 4 Nadere Regels bij het WAS

Alle betrokkenen geven aan dat de kwaliteit van keuringen bij de meeste AKI's op orde is. Bij een beperkt aantal AKI's is er soms een schijn van niet altijd optimale kwaliteit, commerciële afwegingen of verminderde onafhankelijkheid.

Er zijn diverse aangrijpingspunten voor verdere borging van kwaliteit en onafhankelijkheid van AKI's:

- Een aangrijpingspunt dat het meest direct raakt aan harmonisatie van keuringen door AKI's, is het doen uitvoeren van benchmark onderzoek. Bij zo'n onderzoek (bijv. opgezet vanuit de NVWA) krijgen alle AKI's eenzelfde geprepareerd toestel ter keuring aangeboden en worden de resultaten van deze keuringen met elkaar vergeleken (benchmark rapport) en met betrokkenen besproken. Alle partijen zien in deze maatregelen een goede aanvulling op het toezicht, mits goed opgezet en gecommuniceerd.
- Op termijn zou gedacht kunnen worden aan borging van de (ook WAS-specifieke) vakinhoudelijke deskundigheid van AKI-keurders, bijvoorbeeld door middel van persoonscertificatie.
- Ook is op termijn een accreditatievereiste te overwegen. Dit zou betekenen dat het tweedelijns toezicht wordt uitgevoerd door de Raad van Accreditatie (RvA) (op basis van de normen ISO 17020 en/of ISO 17065). De RvA staat bekend om haar scherpe audits, zowel procedureel als vakinhoudelijk. Ringtests, persoonscertificatie en bijwoningen maken standaard deel uit van het RvA-auditrepertoire. Ook in een auditteam van de RvA zal (naast een teamleider die alle procedurele normelementen beoordeeld) een ervaren vakdeskundige zitting moeten hebben die onafhankelijk is ten opzichte van de te keuren instelling. Binnen Nederland vist men in een kleine vijver van vakspecialisten van het vereiste kaliber. De RvA zal in dat geval ook buitenlandse experts kunnen inzetten. Een beperkt aantal AKI's is al geaccrediteerd op basis van de in hoofdstuk 5 genoemde normen. Uitbreiding van het aantal te accrediteren instellingen zal uitbreiding van de capaciteit van de RvA vergen, met name voor het kunnen uitvoeren van voldoende werkplekaudits/bijwoningen, een essentieel onderdeel van het kwaliteitssysteem. Het voordeel van accreditatie door de RvA is de versterkte onafhankelijkheid van partijen binnen het stelsel. Inzet van de RvA betekent in wezen privatisering van het toezicht. Dit bespaart tevens op de inzet van publieke middelen. Tegelijk plaatst deze privatisering de NVWA nadrukkelijk op afstand van de AKI's, waardoor waardevolle contacten en informatie verloren kunnen gaan.

7. Conclusies: mogelijke maatregelen en overwegingen daarbij

Resumerend is er voor het ministerie van VWS een breed scala aan maatregelen te overwegen om de harmonisatie van WAS keuringen te bevorderen. Deze maatregelen staan hieronder samengevat, gegroepeerd naar functie en met daarbij steeds enige zaken ter overweging aangegeven.

Om te beginnen is er een aantal maatregelen die snel en ook het meest direct aansturen op harmonisatie van keuringen binnen een meer gelijk speelveld:

- Meer inhoudelijk en besluitvaardig AKI-overleg; voor zover stuurbaar; dit vraagt van alle betrokken partijen de bereidheid tot aanpassing van werkwijzen en opstelling.
- Verdere en betere invulling van het principe van gelijkstelling; iets wat zorgvuldige juridische inpassing vergt.
- Benchmarks gericht op de uitvoering van keuringen; hiervoor is ruim draagvlak, mits deze zorgvuldig zijn opgezet.

Maatregelen in wet- en regelgeving die harmonisatie op grensvlakken faciliteren:

- Aanpassing van de geldigheidsduur van certificaten voor speeltoestellen (relevantie van deze aanpassing wisselt per type speeltoestel, dient daarom proportioneel te zijn met verzwaring van lasten)
- Speciale categorie binnen WAS creëren: ‘tussengebied tussen speel- en sporttoestellen’.
- In WAS onderscheid invoeren tussen permanente en verplaatsbare speeltoestellen .

Een ‘no regret’ maatregel is de versterking van de vakinhoudelijke kennis van NVWA auditors (met het oog op versterking van de inhoudelijke – naast de procedurele – component van audits), alsook van de ‘eerstelijns’ inspecteurs. Hiernaast kunnen ook de genoemde contraexpertise en de voorgenomen rol van externe experts de inhoudelijke component van audits en inspecties versterken.

Tot slot is er een aantal meer omvattende maatregelen, die vanwege hun complexiteit en verwevenheid nadere beschouwing vergen:

- Borging van de productiestabiliteit van in serie geproduceerde toestellen; het kan hier gaan om soms lastig te effectueren en te controleren ketenverantwoordelijkheden.
- Versterking van de eisen aan AKI’s en aan de audits door de NVWA (denk aan persoonscertificering, bijwoningen), of vervangen door accreditatie via de RvA.
- Vergroting van de capaciteit van het eerstelijns toezicht door de NVWA
- Verbetering van de interne communicatie en informatie-uitwisseling binnen de NVWA
- Aanscherping van de betrokkenheid bij het harmonisatieproces van VWS en NVWA.

8. Tot slot

Uit de bestudering van de documenten – waar soms uit oudere bronnen al dezelfde verbeteropties naar voren komen – alsook uit de gevoerde gesprekken, blijkt de noodzaak en mogelijkheid van versterking van harmonisatie van WAS keuringen. Tegelijk wordt van alle kanten ook aangegeven dat de weg omhoog wel al is ingezet, door het invoeren van structurele verbeteringen in afstemming en organisatie.

Bij de gevoerde gesprekken valt voorts de nadrukkelijke motivatie bij alle partijen op om bij te dragen aan versterking van de veiligheid van attractie- en speeltoestellen. Tegelijk is echter zichtbaar dat deze gedrevenheid bij meerdere partijen tot frustratie leidt wanneer het desondanks niet lukt om gezamenlijk vooruit te komen. Op een aantal plaatsen (binnen het AKI-overleg, tussen onderdelen van de NVWA) is schijnbaar tot op enige hoogte sprake



van een impasse. Doorbreking hiervan vraagt van partijen dat zij over hun eigen schaduw heen springen; iets waar her en der zichtbaar aanzetten toe worden gedaan.

Tot slot is in een aantal gesprekken meegegeven dat naast harmonisatie van keuringen ook de huidige beperkte herleidbaarheid van keuringscertificaten tot specifieke toesteltypen een punt van zorg is. Dit maakt het systeem fraudegevoelig. Aannemelijk is dat er in specifieke marktsegmenten niet-gekeurde toestellen in gebruik zijn die volgens de huidige regelgeving wel gekeurd moeten zijn. Zodoende zou met verbetering van de herleidbaarheid van keuringscertificaten aanzienlijke veiligheidswinst te boeken zijn. Dit valt verder echter buiten de reikwijdte van het onderhavige advies.

Dr. Kees Le Blansch
Ing. Jan Tempelman
Ing. Ko den Boeft
Amsterdam / Deventer / Apeldoorn, 21 januari 2019