

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2012

Nr. 191

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2012

Voor u liggen de rapportages van de evaluatie van aangewezen keuringsinstellingen en de evaluatie van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS).

De Kamer dient ingevolge artikel 35 van de Warenwet periodiek te worden geïnformeerd over het functioneren van aangewezen keuringsinstellingen. Deze zijn door de Minister van VWS aangewezen voor het toezicht op diverse regelingen op het gebied van de productveiligheid, zoals het WAS. De minister van SZW wijst instellingen aan voor het keuren en certificeren van producten. Bijgaand stuur ik u de evaluatie van de door de Minister van VWS aangewezen instellingen.

Het ministerie van SZW werkt op dit moment aan een herziening van de gehele systematiek van certificering en keuring voor zowel de Warenwet als de Arbeidsomstandighedenwet. Met deze herziening is gestart na de evaluatie van het certificatiestelsel in 2003. Over de vernieuwing van het certificatiestelsel van SZW is de Tweede Kamer al vaker door SZW geïnformeerd¹. De wijzigingen worden gefaseerd ingevoerd. De normstelling is in 2012 in belangrijke mate geharmoniseerd en bevat duidelijke criteria voor corrigerend handelen door keuringsinstellingen. Het toezicht wordt sterk verbeterd doordat de Raad voor Accreditatie keuringsinstellingen op alle eisen beoordeelt en dat periodiek blijft herhalen, hetgeen door de keuringsinstellingen zelf vergoed wordt. Met de beleidsregel maatregelenbeleid certificering uit 2010, voor het aanwijzen en toetsen van keuringsinstellingen, heeft SZW zich voorzien van een transparant toetsingskader om corrigerend op te treden tegen keuringsinstellingen indien dat nodig blijkt. I-SZW houdt aanvullend toezicht op grond van risico analyses. Eind dit jaar zal de totale invoering een feit zijn. Het wordt daarom voor SZW niet zinvol geacht om lopende deze herziening nog een aparte evaluatie uit te voeren.

¹ Bijvoorbeeld: Tweede Kamer, 2005/06, 30 552, nr. 3; 2009/10, 25 883, nr. 162; 2009/10, 25 883, nr. 165; 2009/10, 25 834, nr. 51.

Het WAS, de regelgeving die eisen stelt aan attractie- en speeltoestellen om de veiligheid hiervan beter te garanderen is in 1997 in werking getreden. Aanleiding voor het vaststellen van deze regelgeving was het hoge aantal letsels ten gevolge van ongevallen door het spelen op deze toestellen. In 2004 is een eerste evaluatie van het WAS uitgevoerd. Destijds is aangegeven dat na nog eens vijf jaar opnieuw een evaluatie diende plaats te vinden¹. Ten slotte is sinds 2010 het door het WAS verplichte logboek speeltoestellen enkele malen door Gastvrij Nederland (GVN)² als regeldrukknelpunt aangedragen binnen projecten die als doel hadden de regeldruk voor de gastvrijheidseconomie te verminderen. Eind 2011 zijn door Actal de administratieve lasten vanwege een verplichting uit het WAS tot het bijhouden van een logboek door de beheerders van speeltoestellen bij mij onder de aandacht gebracht. De brief van Actal heb ik bijgevoegd.

In deze brief informeer ik u over de resultaten van de evaluaties en de acties die hieruit voortvloeien. En ik geef mijn reactie op de administratieve lasten vanwege de logboekverplichting.

Uitvoering van de evaluaties

Volgens artikel 35 van de Warenwet moet de Kamer om de vier jaar worden geïnformeerd over het functioneren van de op basis van artikel 7a door de Minister van VWS aangewezen keuringsinstellingen. Deze instellingen voeren wettelijk verplichte preventieve veiligheidskeuringen uit op consumentenproducten. Deze evaluatie is door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) uitgevoerd. De NVWA is nagegaan in hoeverre het functioneren van deze instellingen in overeenstemming is met aan hen gestelde wettelijke eisen en wat het effect van het toezicht van de NVWA is op dit functioneren. Hieronder zal ik ingaan op de aanbevelingen die ik uit deze rapportage.

Adviesbureau Berenschot heeft in het najaar van 2011 een systeem-evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van het WAS. Berenschot is nagegaan in hoeverre met de huidige regelgeving de doelstelling van het WAS, 25% reductie van het aantal ongevallen in tien jaar, is gerealiseerd. Hiervoor zijn de ongevalgegevens van de Stichting Consument en Veiligheid (nu: Veiligheid.nl) geanalyseerd. Ten tweede heeft Berenschot gekeken naar de werking van het systeem. Via interviews en een expertbijeenkomst is nagegaan in hoeverre de regelgeving voldoet en of de implementatie van de regelgeving voldoet. Berenschot heeft tien aanbevelingen gedaan. In deze brief vermeld ik bij mijn voornemens naar aanleiding van dit adviesrapport de nummers van de aanbevelingen zoals weergegeven in het rapport van Berenschot. De evaluatierapporten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd³.

Evaluatie aangewezen keuringsinstellingen (AKI's en Nobo's).

Aangewezen keuringsinstellingen

Aangewezen keuringsinstellingen zijn te onderscheiden in:

1. aangewezen instellingen die keuringen uitvoeren in het kader van Europese richtlijnen voor productveiligheid. Deze zogenoemde Notified Bodies (Nobo's) worden door de overheden in de lidstaten aangewezen. Zo zijn in Nederland acht Nobo's aangewezen voor het uitvoeren van keuringen onder de Warenwetbesluiten met betrekking tot gastoestellen, elektrotechnische producten, speelgoed en persoonlijke beschermingsmiddelen (peildatum 1-1-2012).
2. aangewezen instellingen die keuringen uitvoeren voor het WAS. Dit is nationale wetgeving. De aangewezen instellingen worden aangewe-

¹ Tweede Kamer, 2003/04, 29 200 XVI, nr. 267.

² GVN: vertegenwoordiging van branches ANVR, ANWB, CLC VECTA Centrum voor Live Communication, Club van Elf, HISWA Vereniging, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijk Nederlands Vervoer, NBTC, Nederlandse Museumvereniging, Nederlandse Vereniging van Luchthavens/Schiphol, Nederlandse Vereniging van Dierentuinen, RECRON, Federatie van Podiumverenigingen, Vereniging van Evenementenmakers, Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties en VVV Nederland.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zen Keuringsinstanties (AKIs) genoemd. In Nederland zijn elf instellingen aangewezen (peildatum 1-1-2012).

Resultaten

De NVWA concludeert in haar rapportage dat de aangewezen instellingen beantwoorden aan de eisen van rechtmatigheid. Ook het gehouden toezicht door de aangewezen keuringsinstellingen is effectief. De NVWA rapporteert dat de aangewezen keuringsinstellingen een daling constateren in de aantallen afwijkingen en de ernst van de afwijkingen. In de rapportage wordt een aantal aanpassingen aanbevolen. Hieronder licht ik toe hoe ik deze aanbevelingen achtereenvolgens ga oppakken.

Rol van markttoezicht

Markttoezicht door de NVWA blijft noodzakelijk omdat we te maken hebben met een Europees speelveld. Producten worden niet alleen door Nederlandse aangewezen keuringsinstellingen beoordeeld. Daarin is ook goede afstemming nodig met collega toezichthouders in andere lidstaten maar ook in derde landen. Daarnaast moeten de resultaten uit het markttoezicht meer gekoppeld worden aan het toezicht door de betrokken keuringsinstellingen. Dit is namelijk één van de methoden om de kwaliteit van de keuringsinstellingen te bewaken. De NVWA zal dit nadrukkelijker oppakken.

Beleid met betrekking tot intrekking en schorsing van aanwijzing van aangewezen instellingen

Het huidige systeem van aanwijzing levert veel administratieve lasten op en maakt het lastig snel en adequaat te handelen indien het nodig mocht zijn een aangewezen instelling te schorsen of de aanwijzing in te trekken. Ik zal nagaan hoe dit systeem van aanwijzing kan worden aangepast om dit probleem te verhelpen.

Retributies

De NVWA adviseert om retributies te heffen voor de herinspecties van de NVWA bij de aangewezen keuringsinstellingen. Deze inspecties kosten veel tijd. Het instellen van retributies zou het naleefgedrag van de aangewezen keuringsinstellingen kunnen verhogen.

In reactie hierop zal ik retributies vaststellen voor zowel de erkenningsinspectie van een AKI als het periodieke toezicht op de AKI's. Dit is conform het kabinetsstandpunt bij het rapport Maat houden¹ voor het doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten. Voor inspecties naar aanleiding van een klacht of in het kader van het niet-periodieke toezicht zal conform dit kabinetsstandpunt geen retributie worden geheven. Voor de Nobo's moet het heffen van retributies binnen EU-regelgeving worden geregeld. Ik zet mij hiervoor in en plaats dit op de agenda in Brussel.

Samenwerking NVWA met andere toezichthouders

Om efficiënt en effectief te werk te kunnen gaan is samenwerking met andere toezichthouders relevant. Ik onderschrijf dan ook de adviezen om meer samen te werken met collega toezichthouders in andere lidstaten en derde landen. Ook kan de NVWA meer gebruikmaken van de auditrapportages van de Raad voor Accreditatie (RvA). Een eerste initiatief hiertoe is inmiddels gestart.

Evaluatie van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen

Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS)

Het WAS stelt eisen aan het ontwerp en de samenstelling van de toestellen. Toestellen die niet voldoen aan die eisen mogen niet verhandeld en geplaatst worden. De verplichtingen gelden voor attractietoestellen en voor speeltoestellen. Voor attractietoestellen geldt dat de

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22. Voor een samenvatting van het rapport Maat houden zie Stcrt. 2000, 90.

toestellen vóór de gebruiksfase een keuring moeten ondergaan, vervolgens ondergaat het toestel jaarlijks een periodieke herkeuring. Voor speeltoestellen geldt alleen dat het type toestel voordat het op de Nederlandse markt komt een »typekeuring« moet ondergaan. Daarna hoeven de toestellen niet jaarlijks te worden herkeurd.

Daarnaast gelden voor beide typen toestellen in de gebruiksfase eisen aan onderhoud, installatie en gebruik. Hiervoor dient de beheerder van het attractie- of speeltoestel een logboek bij te houden. Hiervoor is een model verplicht gesteld (in bijlage III van het WAS).

In 2004 is een evaluatie uitgevoerd. Belangrijk voortvloeisel hieruit was de zogeheten reikwijdtenotitie¹, hierin is duidelijk gemaakt voor welke (type) toestellen de wetgeving geldt. Er bleken zich namelijk in de praktijk situaties voor te doen, waarbij voor een bepaald toestel niet duidelijk was of het WAS wel of niet van toepassing was.

Resultaten

Effectiviteit van het WAS

Op basis van de ongevalcijfers van de Stichting Consument en Veiligheid wordt geconcludeerd dat het aantal ongevallen vanaf de inwerkingtreding van het WAS in 1997 is gedaald. Voor attractietoestellen is het aantal ongevallen gedaald met 22% en voor speeltoestellen met 8%. Alhoewel niet de gewenste reductie van 25% gerealiseerd is en het lastig is een causaal verband te leggen tussen de ongevallen en het WAS zijn alle betrokken partijen van mening dat het WAS een bijdrage heeft geleverd aan de verhoging van de veiligheid van de toestellen.

Het systeem

Voor het toezicht op de regelgeving van het WAS worden de AKIs aangewezen door de Minister van VWS. De AKIs verlenen goedkeurings-certificaten aan de eigenaren van de attractie- en speeltoestellen en zorgen in de gebruiksfase van de toestellen voor het toezicht hierop. De NVWA ziet toe op het functioneren van de AKIs en steekproefsgewijs op goed beheer van de toestellen in de gebruiksfase.

Dit systeem is volgens Berenschot goed opgezet. Berenschot constateert echter wel dat de betrokken partijen nog al eens oordelen over elkaars rol opvatting en taakinvulling binnen dit systeem. Ik zal hiervoor een structureel overleg instellen zodat de betrokken partijen hierover met elkaar in gesprek gaan en elkaar duidelijk aanspreken op ieders rol (Berenschot, aanbeveling 5).

Verantwoordelijkheid van de ondernemer

Het WAS legt de primaire verantwoordelijkheid voor het goed beheer van toestellen bij de ondernemer neer. In de evaluatie door Berenschot wordt een aantal aanbevelingen gedaan die aangeven dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de attractie- en speeltoestellen meer expliciet bij de ondernemers neergelegd moet worden. Zo beveelt Berenschot aan dat in samenspraak met de ondernemers gekeken moet worden naar het betrekken van het gedrag van het kind, de omgeving en de deskundigheid van ondernemer in het systeem. Berenschot beveelt aan hierbij dan ook te kijken naar manieren om de kennis bij de ondernemers over het WAS te verbeteren.

Ten slotte zal als sluitstuk van het systeem het toezicht en de handhaving op het WAS worden aangepast zodat met efficiënt en risicogebaseerd toezicht de veiligheid van de toestellen kan worden gewaarborgd. Hierbij zal ook gekeken worden naar het risiconiveau van de attractie- en speeltoestellen en de periodiciteit van de keuringen van de toestellen door de AKIs hierop aangepast worden.

¹ Reikwijdtenotitie bij Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (sic), Stcrt. 2007, 44.

Ik zal ervoor zorgen dat het huidige systeem herijkt wordt, zodanig dat bovengenoemde factoren hierin worden meegenomen (Berenschot, aanbevelingen 1, 3, 10).

Actal heeft bij mij aangegeven dat zij via signalen uit de branche heeft begrepen dat logboeken die beheerders van speeltoestellen dienen bij te houden vanwege verplichtingen vanuit het WAS geen bijdrage leveren aan de veiligheid van speeltoestellen. Dit veroorzaakt volgens Actal onnodige regeldruk bij met name recreatieondernemers. Deze signalen zijn mij niet onbekend. In projecten met de gastvrijheidseconomie, met als doel vermindering van de regeldruk, zijn deze signalen eerder tussen de sector en mijn ministerie besproken.

De verplichting om logboeken bij te houden is nu vastgelegd in artikel 14, tweede lid en bijlage III van het WAS. Om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van beheerders is door de NVWA en de Stichting Consument en Veiligheid een kort stappenplan uitgebracht die onder de aandacht is gebracht bij de beheerders (www.allesoverspelen.nl)¹.

Mede in het licht van het advies van Berenschot om de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer voor de veiligheid van het attractie- en speeltoestel te versterken zal ik het signaal van Actal voor wat betreft de lastendruk bij het beheer van speeltoestellen oppakken. In de regelgeving wordt niet langer expliciet verplicht tot het bijhouden van een logboek bij het beheer van een attractie- én speeltoestellen. Het is aan de ondernemer zelf om ervoor te zorgen en op praktische wijze aantoonbaar te maken dat het toestel zodanig is geïnstalleerd, gemonteerd, geïnspecteerd en onderhouden dat het toestel veilig is voor de gebruiker. Dit houdt in dat de toezichthouder NVWA, afhankelijk van hetgeen zij constateert met betrekking tot de veiligheid van het toestel, zichzelf bij de ondernemer ervan vergewist op welke wijze de toestellen worden beheerd en onderhouden. Deze verificatie kan op diverse wijze worden geboden, hetzij mondeling of schriftelijk en zal uiteraard plaatsvinden op basis van risicogerichtheid. Hiermee wordt op merkbare wijze de regeldruk voor de ondernemer verminderd.

Eisen aan aangewezen keuringsinstellingen (AKIs)

Aan keuringsinstellingen moeten eenduidige, strenge eisen worden gesteld. Daarom is een uniform en eenduidig toetsingskader voor aangewezen keuringsinstanties nodig. Hiermee kan immers voorkomen worden dat door de commerciële omgeving waarin de aangewezen keuringsinstellingen werken en door de telkens complexere toestellen die op de markt komen de keuringsinstanties verschillende toezichtregimes toepassen. Ik zal dit toetsingskader voor aangewezen keuringsinstellingen in overleg met de NVWA en de keuringsinstellingen aanpassen. Ook zal ik aansporen tot het nader professionaliseren van het zogeheten AKI-overleg, het overleg tussen de AKIs en de NVWA ter afstemming van toetsingsregimes op de toestellen (Berenschot, aanbevelingen 2, 4, 6).

Overlappen tussen inspecties

Overlappen tussen de opstellingsinspectie door gemeenten en de inspectie door de AKI's in het kader van het WAS moeten worden weggelaten. Ik onderken dit probleem. Ik zal daarom, in overleg met de gemeenten, NVWA en AKIs, nagaan op welke wijze de opstellingsinspectie door de gemeenten en de inspecties door de AKIs in het kader van het WAS beter met elkaar in lijn gebracht kunnen worden. Hiervoor zijn enkele opties mogelijk. Zo kunnen er afspraken gemaakt worden dat gemeenten bij hun opstellingsinspectie gebruikmaken van de informatie vanuit het toezicht door de AKIs of het WAS kan aangepast worden door hierin de opstellingsinspectie door de AKI te verplichten (Berenschot, aanbeveling 7).

¹ Zie ook reactie Verslag schriftelijk overleg Tweede Kamer 2010–2011, 32 500 XVI, nr. 155.

Incidenten

Er wordt geconstateerd dat incidenten niet standaard gemeld worden en dat analyse en opvolging onduidelijk is. Een goed werkend melding- en registratiesysteem is een wezenlijk onderdeel van het systeem van toezicht en handhaving. Hier wordt voor attractietoestellen inmiddels aan gewerkt door de NVWA in samenwerking met de branche. Ook voor speeltoestellen is het relevant dat dit systeem helder is en goed aansluit op de toezichtsystematiek ten algemene. De NVWA werkt, in samenwerking met branches en AKIs aan verbetering van dit systeem en aansluiting op het reguliere toezicht (Berenschot, aanbeveling 9, 10).

Internationaal

Eén van de knelpunten die Berenschot heeft geconstateerd is dat de kermisbranche opmerkt dat buitenlandse attracties die in Nederland op kermissen worden geplaatst tegen een lichter regime worden gekeurd. Er is geregeld dat het WAS niet van toepassing is op attractie- en speeltoestellen die vanuit andere landen rechtmatig in het verkeer zijn gebracht en die bestemd zijn voor tijdelijk gebruik in Nederland. Deze toestellen moeten voldoen aan eisen die gelijkwaardig zijn aan de eisen in het WAS. Deze bepaling van wederzijdse erkenning levert discussies op. Ik zal, mede om te voorkomen dat deze discussies blijven voortbestaan, mij inzetten om in EU-verband te komen tot vereisten voor attractietoestellen. Immers hierdoor kan een gelijk speelveld ontstaan voor alle ondernemers in de EU (Berenschot, aanbeveling 8).

Ten slotte

Ik ben verheugd dat de evaluaties laten zien dat de aangewezen keuringsinstanties rechtmatig functioneren en dat het WAS een goede bijdrage levert aan de veiligheid van toestellen.

Het is daarom niet langer noodzakelijk om een verplichte vierjaarlijkse evaluatie van de aangewezen keuringsinstellingen uit te voeren op grond van artikel 35 van de Warenwet. Ik ben daarom voornemens een voorstel in procedure te brengen om deze evaluatieverplichting te schrappen, zodat in de toekomst uitsluitend op basis van een algemene beleidsverantwoording toetsing van het systeem en de regelgeving mogelijk is.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. I. Schippers