

Het WAS gewogen

Beleidsvaluatie Warenwetbesluit attractie en speeltoestellen

André Oostdijk
Maarten van Noort
Annick van Kollenburg
Martine Hoofwijk (Consument en Veiligheid)

21 december 2011

Het WAS gewogen

Beleidsvaluatie Warenwetbesluit attractie en speeltoestellen

Inhoud	Pagina
1. Achtergrond, doel- en vraagstelling	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel- en vraagstelling; een systeemevaluatie	1
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Het WAS in vogelvlucht	4
2.1 Doelstelling en reikwijdte	4
2.2 Verplichtingen en normadressaten	6
2.3 Toezicht op naleving verplichtingen	13
3. Het WAS in de praktijk: attractietoestellen	14
3.1 Ontwerp en vervaardiging	14
3.2 Keuring	14
3.3 Gebruik en beheer	17
3.4 Ongevallen	20
4. Het WAS in de praktijk: speeltoestellen	23
4.1 Ontwerp en vervaardiging	23
4.2 Keuring	25
4.3 Gebruik en beheer	28
4.4 Ongevallen	32
5. Toezicht en handhaving	42
5.1 Toezicht	42
5.2 Handhaving	47
5.3 Optreden na incidenten	49
6. Conclusies en aanbevelingen	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Conclusies	51
6.3 Aanbevelingen	59

Bijlagen

1. Achtergrond, doel- en vraagstelling

1.1 Achtergrond

Teneinde het aantal ongevallen met speel- en attractietoestellen terug te dringen, is in 1996 het Besluit Veiligheid Attractie- en Speeltoestellen (BVAS) in werking getreden. Dit besluit viel destijds onder de Wet op de Gevaarlijke Werktuigen (WGW). Op 1 september 2003 is deze wet komen te vervallen, waarna de veiligheid op vergelijkbare wijze is geregeld onder de Warenwet in het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS)¹.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd het WAS periodiek te evalueren. Vijf jaar na inwerkingtreding heeft de eerste evaluatie plaats gevonden. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Berenschot gevraagd om de tweede periodieke evaluatie uit te voeren.

1.2 Doel- en vraagstelling; een systeemevaluatie

Het ministerie van VWS heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wordt de hoofddoelstelling van het WAS, 25% reductie van het aantal ongevallen in tien jaar (gerekend vanaf 1997), met de huidige regelgeving en de huidige wijze van implementatie gerealiseerd? Voldoet de regelgeving en de huidige wijze van implementatie? Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om het functioneren van het gehele stelsel te optimaliseren?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke reductie van het aantal letsels en ongevallen is er sinds 1997 gerealiseerd?
2. Is de wet voldoende geïmplementeerd? En is de wet ook voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar? In het bijzonder gaat het daarbij onder meer om de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend door de nVWA en de AKI's en de geldigheidsduur van de certificaten.
3. Sluit de wetgeving voldoende aan bij de huidige praktijksituatie (mede in het licht van de ontwikkeling van nieuwe toestellen)?
4. Tot welke adviezen leidt dit met betrekking tot:
 - eventuele verbeteringen in de wetgeving
 - het optimaliseren van de implementatie van het WAS door de relevante actoren
 - verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het WAS.

¹ nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (3 november 2010), *Attractietoestellen*, PowerPoint presentatie aan VGK

De hoofdvraag impliceert dat de evaluatie vooral het karakter heeft van een effectenonderzoek. De focus van de afgeleide vragen is echter een andere. Uiteraard beantwoorden we de vraag of het WAS effectief is in termen van ongevallenreductie. Vervolgens is de vraag aan de orde of het systeem van actoren met hun rollen, taken en verplichtingen (in feite het WAS) als geheel optimaal functioneert. In onderzoekstermen gaat het dan om een systeemevaluatie. Deze is noodzakelijk om de bijdrage van het WAS aan de ontwikkeling van de ongevalslijsters in perspectief te kunnen plaatsen. Een toe- of afname van het aantal incidenten zegt immers niets over de onderliggende oorzaak daarvan.

De systeemevaluatie richt zich op twee elementen. In de eerste plaats gaat het om het beantwoorden van de vraag of het systeem als geheel goed functioneert en daarmee logischerwijs een bijdrage levert aan de effecten. De sluitendheid van het systeem, de wijze waarop de onderdelen in elkaar grijpen, de sterke en zwakke kanten zijn daarbij onder meer belangrijke aandachtspunten. In de tweede plaats geeft het onderzoek inzicht in het functioneren van de diverse groepen actoren. Kennen zij hun plaats in het systeem en nemen zij hun verantwoordelijkheden?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek kende vier fasen:



Figuur 1.1. Fasen in evaluatieonderzoek.

Fase 1 was de *oriëntatiefase*. Doel van deze fase was het nader uitwerken van de verschillende onderzoeksfasen en het vaststellen van het evaluatiekader. In deze fase zijn verschillende oriënterende gesprekken gevoerd.

Fase 2 bestond uit de *dossierstudie*. In deze fase zijn verschillende documenten bestudeerd die een beeld geven van het doel, de opzet, de inhoud en de werking van het WAS. Bijlage 1 geeft hiervan een overzicht.

Fase 3, de *interviewronde*, was bedoeld om de uitkomsten van de dossierstudie aan te vullen en te verdiepen. In deze fase zijn ruim 20 gesprekken gevoerd met bij het WAS betrokken partijen. Bijlage 2 geeft hiervan een overzicht.

Fase 4. Na afronding van de gegevensverzameling is de overkoepelende *analyse* uitgevoerd. Het evaluatiekader vormde hiervoor het uitgangspunt.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage beschrijven wij in hoofdstuk 2 eerst het WAS in vogelvlucht. Daarbij gaan we onder meer in op het doel en de opzet van het besluit en we beschrijven de betrokken partijen en hun verplichtingen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het onderzoek naar attractietoestellen. Deze zijn geordend naar de fasen in de bestaanscyclus van een toestel: ontwerp en vervaardiging, keuring, gebruik en beheer. We gaan ook in op (ontwikkelingen in het aantal) ongevallen met attractietoestellen.

Hoofdstuk 4 heeft een vergelijkbare opbouw en geeft de resultaten voor speeltoestellen (inclusief waterglijbanen) weer.

In hoofdstuk 5 gaan we in op toezicht op en handhaving van het WAS.

Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

2. Het WAS in vogelvlucht

2.1 Doelstelling en reikwijdte

In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw rees in toenemende mate het inzicht dat attractie- en speeltoestellen niet zonder gevaar zijn. Uit cijfers van de Stichting Consument en Veiligheid bleek dat ongevallen met attractietoestellen jaarlijks tot circa 3.300 slachtoffers leidden die medisch behandeld moesten worden; ongevallen met speeltoestellen leidden naar schatting tot circa 22.500 slachtoffers die medisch ingrijpen vereisten. Ingeschat werd dat het aantal incidenten dat niet tot arts- dan wel ziekenhuisbezoek leidde, nog vele malen hoger lag.

Deze ongevalcijfers waren voor het ministerie van VWS aanleiding om – na het verkennen van een breed scala aan maatregelen, waaronder zelfregulering – nadere regels te stellen aan de vervaardiging, de keuring, het verkeer en gebruik van attractie- en speeltoestellen. Deze regels werden geconcretiseerd in het *Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen* (attractiebesluit of Bvas), een algemene maatregel van bestuur onder de Wet gevaarlijke werktuigen (WGW)². Het Bvas, dat in maart 1997 in werking trad, moest het aantal ongevallen ten gevolge van attractie- en speeltoestellen terugdringen, door voor te schrijven dat het toestel enerzijds zelf geen aanleiding vormt voor ongevallen en anderzijds zo min mogelijk letsel veroorzaakt bij ongevallen die voortkomen uit het gedrag van het publiek dat niet overeenkomstig de bestemming is van het toestel, maar wel redelijkerwijs te verwachten is. In de Nota van Toelichting bij het besluit werd als doelstelling opgenomen dat het Bvas binnen tien jaar na zijn inwerkingtreding een ongevalsreductie van 25% zou moeten realiseren.

Zijn huidige naam – *Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen*, kortweg *WAS* – kreeg het besluit in 2003, toen de WGW in de Warenwet werd geïntegreerd, waarmee ook het Bvas onder de Warenwet kwam te vallen. Het besluit werd daarbij op enkele punten aangepast aan de terminologie en systematiek van de Warenwet.

Reikwijdte

Het WAS richt zich op attractie- en speeltoestellen. Onder een *speeltoestel* verstaat het besluit een inrichting (samenstel van toestellen, constructie) bestemd voor vermaak of ontspanning, waarbij uitsluitend van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt. Een *attractietoestel* is een al dan niet permanent geïnstalleerde inrichting ter voortbeweging van personen, die bestemd is voor vermaak of ontspanning en die aangedreven wordt door een niet-menselijke energiebron.

² Idem.

Toestellen die niet onder de bovenstaande definities vallen – zoals attractietoestellen waarbij geen sprake is van een aangedreven voortbeweging bij het primaire functioneren (bijvoorbeeld circustenten of doolhoven) of toestellen die niet primair bedoeld zijn als middel voor vermaak en ontspanning (bijvoorbeeld voor transport bedoelde kabelbanen) – vallen buiten de werking van het besluit. Daarnaast heeft de wetgever een aantal categorieën toestellen expliciet van het besluit uitgezonderd. Het gaat om:

- speeltoestellen voor privégebruik (vallen onder het Warenwetbesluit speelgoed);
- toestellen die uitsluitend bestemd zijn om buiten Nederland te worden gebruikt;
- kleine elektrisch aangedreven attractietoestellen voor maximaal drie kinderen zoals men die bijv. in een winkelcentrum kan tegenkomen (vallen onder het Warenwetbesluit elektrotechnische producten);
- bouwspeelplaatsen waar kinderen onder toezicht zelf constructies bouwen en daarmee spelen.

Aanvankelijk vielen ook watertoestellen en waterglijbanen buiten de werking van het Bvas, omdat deze reeds onder de Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ) vielen. In 2000 zijn deze toestellen echter alsnog onder de werking van het besluit gebracht omdat uit ongevalcijfers bleek dat er met name bij waterglijbanen jaarlijks relatief veel ongevallen plaatsvonden. Een groot aantal hiervan bleek te herleiden tot factoren aangaande het ontwerp en beheer van het toestel³. Voorzieningen in een zweminrichting waarbij het accent ligt op het zich te water begeven of de wijze waarop men dit doet, zoals springplanken, startblokken en zwembadtrapjes vallen nog steeds buiten de werking van het WAS⁴.

Verduidelijking van de reikwijdte

In 2004 bleek uit de eerste evaluatie van het besluit dat zich in de praktijk toch nog situaties konden voordoen, waarbij voor een bepaald toestel niet duidelijk was of het WAS wel of niet van toepassing was. Dit gold bijvoorbeeld voor sporttoestellen zoals kartbanen en klimwanden⁵. Om hieraan een einde te maken, heeft de toenmalige minister van VWS in 2007 een *reikwijdtenotitie* bij het besluit laten opstellen, met daarin een uitvoeriger toelichting op aspecten van het besluit die in de praktijk problematisch waren gebleken (zoals de vraag wanneer sprake is van 'publiek gebruik' of de scheidslijn tussen sporttoestellen en speeltoestellen)⁶.

³ Wijziging Bvas, Nota van Toelichting, Staatscourant 2000, nr. 161.

⁴ Voedsel- en Warenautoriteit, Informatieblad 38, 4 september 2006.

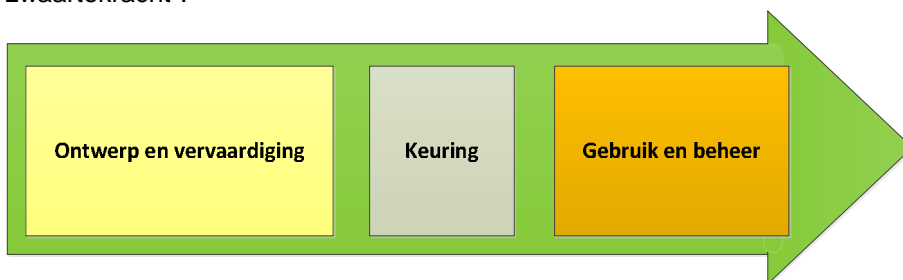
⁵ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 200 XVI, nr. 267.

⁶ Reikwijdtenotitie bij Warenwetbesluit attractie- en speeltuintoestellen (sic), Staatscourant 2007, nr. 44.

Om houvast te bieden bij de vraag of een specifieke inrichting als speel- dan wel attractietoestel onder het WAS valt, bevatte de reikwijdtenotitie bovendien een tweetal stroomschema's en verschillende tabellen met daarin voorbeelden van toestellen die wel of juist niet onder de werking van het besluit vallen.

2.2 Verplichtingen en normadressaten⁷

Het WAS bevat eisen ten aanzien van het ontwerp, de vervaardiging, de keuring en het gebruik en beheer van attractie- en speeltoestellen. Daarnaast stelt het eisen aan het toezicht op en de handhaving van het besluit (*zie onderstaande figuur*). Het hanteert daarbij aparte regimes voor attractietoestellen enerzijds en speeltoestellen anderzijds. Waterglijbanen worden – hoewel zij vaak gebruikmaken van pompen die niet door menselijke energie worden aangedreven – in het besluit als speeltoestellen beschouwd omdat de voortbeweging van personen primair het gevolg is van de zwaartekracht⁸.



Figuur 2.1. Verplichtingen WAS per fase

2.2.1 Ontwerp en vervaardiging

Het besluit vertrekt bij de eis dat attractie- en speeltoestellen zodanig zijn ontworpen en vervaardigd dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens. Hiertoe is in bijlage I van het WAS een aantal wettelijke voorschriften geformuleerd waarmee de producent bij het ontwerp en de vervaardiging van zijn toestellen rekening dient te houden. Artikel 5 van het WAS geeft de minister daarnaast de mogelijkheid om bij ministeriële regeling normen aan te wijzen en nadere voorschriften te stellen. Attractie- en speeltoestellen die aan deze normen voldoen, worden “vermoed te voldoen” aan de wettelijke eisen. De volgende normen zijn aangewezen⁹:

- Voor *speeltoestellen* gaat het om de NEN-EN 1176 (toestel) en NEN-EN 1177 (bodem).
- Voor *attractietoestellen* gaat het om de NEN-EN 13814.

⁷ In deze paragraaf bespreken wij de verplichtingen van het WAS *per fase* in de levenscyclus van een toestel (ontwerp en vervaardiging, keuring, gebruik en beheer). Voor een totaaloverzicht van de verplichtingen *per actor* wordt verwezen naar bijlage 1.

⁸ Voedsel- en Warenautoriteit, Informatieblad 38, 4 september 2006.

⁹ Nadere regels attractie- en speeltoestellen, Staatscourant 1997, nr. 33.

- Voor *waterglijbanen* gaat het om de NEN-EN 1069.

De genoemde normen zijn niet bindend: de producent of importeur mag er ook op een andere manier voor zorgen dat zijn toestellen veilig zijn, mits hij maar voldoet aan de algemene (wettelijke) veiligheidseis dat zijn toestellen bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens en voldoet aan de wettelijke voorschriften die in dat kader in bijlage I van het WAS zijn geformuleerd. In andere woorden: niet de Europese normen, maar alleen het WAS zelf vormt uiteindelijk het toetsingskader.

De producent – of, indien deze niet degene is die het toestel op de Nederlandse markt brengt, de importeur – moet op grond van het WAS verder voor ieder toestel een *technisch constructiedossier* opstellen en bewaren. De bewaartermijn verschilt voor attractie- en speeltoestellen: voor eerstgenoemde moet het technisch constructiedossier gedurende de hele technische levensduur worden bewaard; voor laatstgenoemde is de bewaartermijn beperkt tot tien jaar na de laatste verhandeling van het toestel. Bijlage II van het WAS bevat een aantal voorschriften waaraan het technisch constructiedossier dient te voldoen.

Ten slotte dient de producent/importeur ieder toestel te voorzien van *identificatie* (naam en adres van fabrikant, bouwjaar, serie- of typeaanduiding en serienummer) en een *Nederlandstalige gebruiksaanwijzing*.

De onderstaande tabel vat de wettelijke verplichtingen voor producenten/importeurs in de ontwerp- en vervaardigingsfase nog eens kort samen:

	Betrokken partijen	Verplichtingen
Ontwerp en vervaardiging	Producent/importeur	Ervoor zorgen dat zijn toestellen: <ul style="list-style-type: none"> zodanig zijn ontworpen en vervaardigd dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor veiligheid en gezondheid. voldoen aan de voorschriften uit bijlage I van het WAS. een technisch constructiedossier en Nederlandstalige gebruiksaanwijzing hebben en identificatie dragen.

2.2.2 Keuring

Voordat de producent of importeur een nieuw attractie- of speeltoestel op de Nederlandse markt aanbiedt, dient hij het te laten keuren door een 'aangewezen keuringsinstelling' (hierna: AKI). Toestellen die al vóór 26 maart 1997 – de datum van inwerkingtreding van het Bvas – in gebruik waren, hoeven niet te worden gekeurd¹⁰. Het WAS hanteert verschillende keuringsregimes voor attractie- en speeltoestellen. Deze keuringsregimes zijn nader uitgewerkt in de *Nadere regels attractie- en speeltoestellen*¹¹.

Voor *attractietoestellen* geldt dat ieder toestel jaarlijks moet worden gekeurd¹². Als het toestel de eerste keuring (de zgn. 'nieuwbouwkeuring') goed doorstaat, wordt het voorzien van een certificaat van goedkeuring dat maximaal een jaar geldig is. Daarna moet degene die het toestel dan in handen heeft – in de regel is dat de exploitant/beheerder – het attractietoestel opnieuw laten keuren (de zgn. 'periodieke keuring'). Bij goed gevolg krijgt het toestel een nieuw certificaat van goedkeuring, dat wederom maximaal een jaar geldig is. Bij de eerste keuring onderzoekt de AKI of het attractietoestel zelf, het technisch constructiedossier en de gebruiksaanwijzing alle aan de wettelijke voorschriften voldoen en of het toestel inderdaad overeenkomstig het technisch constructiedossier is gebouwd. Bij vervolgkeuringen kijkt de AKI alleen naar het toestel zelf (en niet meer naar gebruiksaanwijzing en technisch constructiedossier).

Voor *speeltoestellen* geldt dat de producent/importeur kan volstaan met het laten keuren van een "het type kenmerkend monster" van het toestel dat hij op de Nederlandse markt wil introduceren. Indien dit monster de keuring goed doorstaat, geeft de AKI een certificaat van goedkeuring af dat vervolgens voor de hele serie van het betreffende type geldt ('typegoedkeuring'). Het certificaat van goedkeuring heeft voor speeltoestellen een onbeperkte geldigheidsduur. Speeltoestellen hoeven dus niet jaarlijks te worden herkeurd.

¹⁰ Maar moeten wel voldoen aan de algemene veiligheidseis dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens.

¹¹ Nadere regels attractie- en speeltoestellen, Staatscourant 1997, nr. 33.

¹² Voor attractietoestellen van een eenvoudig ontwerp is het regime iets soepeler: bij deze toestellen kan bij de eerste keuring worden volstaan met een het type kenmerkend monster. Zie art. 8 lid 3 WAS.

Unieke toestellen en waterglijbanen

Niet elk speeltoestel wordt in serie geproduceerd. Er zijn ook speeltoestellen waarvan maar één exemplaar wordt gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan een zelf gemaakt klimrek in een speeltuin of een toestel dat uit verschillende andere toestellen of componenten is opgebouwd. Ook deze zgn. 'unieke toestellen' dienen te worden gekeurd door een AKI. Hoewel het hier in de praktijk om stuksgoedkeuring gaat, is het onderliggende principe niet anders (de keuring is feitelijk een typegoedkeuring waarvoor geldt N=1). De partij die het toestel ter keuring aanbiedt, is in dit geval vaak niet de producent of importeur maar degene die het toestel zelf in gebruik/beheer zal nemen (bijv. een speeltuinvereniging, kinderdagverblijf of gemeente).

Ook *waterglijbanen* worden in het WAS als speeltoestellen beschouwd. Omdat ook voor waterglijbanen geldt dat zij in de praktijk meestal uniek in hun soort zijn – de wijze waarop de glijbaan is opgebouwd hangt in grote mate af van de specifieke eigenschappen van het zwembad – wordt in de praktijk vrijwel iedere glijbaan gekeurd. Ook hierbij geldt dat de stuksgoedkeuring feitelijk een typegoedkeuring met N=1 is. Net als voor andere speeltoestellen geldt dat het certificaat van goedkeuring voor waterglijbanen een onbeperkte geldigheidsduur heeft. Ook een waterglijbaan hoeft dus slechts eenmalig te worden gekeurd.

Waterglijbanen die al vóór 21 april 2000 – de datum van inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit – in gebruik waren, hoeven niet te worden gekeurd en hoeven evenmin te voldoen aan de eisen ten aanzien van markering en gebruik¹³.

Aangewezen keuringsinstellingen

Zoals hierboven kort aangestipt, voeren keuringsinstellingen die door de minister van VWS zijn aangewezen (de AKI's) de keuringen uit. Deze AKI's zijn particuliere bedrijven die bij de uitvoering van hun keuringstaak zelfstandig bestuursorgaan zijn. Het staat de aanvrager van de keuring (producent, importeur of exploitant/beheerder) vrij om zelf te bepalen door welke AKI hij zijn toestel wil laten keuren. Om een goede vergelijking te kunnen maken kan hij bij verschillende AKI's een offerte aanvragen. De kosten van een keuring kunnen per AKI verschillen; het WAS legt aan de prijs van een keuring geen boven- of ondergrens op. De aanvrager van de keuring mag na een afwijzend besluit van een AKI het afgekeurde toestel echter niet nogmaals ter keuring voorleggen aan een andere AKI. Dit wordt het 'shop verbod' genoemd¹⁴.

Om in aanmerking te komen voor de status van aangewezen keuringsinstelling, moet een bedrijf kunnen aantonen dat het voldoet aan een aantal randvoorwaarden¹⁵. Als AKI kan worden aangewezen een instelling die:

¹³ Wijziging Bvas, Nota van Toelichting, Staatscourant 2000, nr. 161.

¹⁴ Zie bijv. nVWA, Evaluatie Aangewezen Keuringsinstellingen, april 2011.

¹⁵ Art. 19 WAS.

- rechtspersoonlijkheid heeft
- haar zetel of een vestiging binnen de EU heeft
- onafhankelijk is van degenen wier toestellen gekeurd worden
- over voldoende deskundigheid en outillage beschikt om de keuringstaak naar behoren te kunnen uitvoeren
- over een behoorlijke administratie beschikt ten aanzien van de keuringstaak
- naar behoren functioneert
- over een geldige WA-verzekering beschikt (art. 19a).

Artikel 19 lid 2 van het WAS geeft de minister de mogelijkheid om nadere regels te stellen met betrekking tot de invulling van deze randvoorwaarden. De minister heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door in de 'Nadere regels attractie- en speeltoestellen' onder meer te eisen dat een AKI over een kwaliteitssysteem beschikt. Ook worden eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van de werknemer die daadwerkelijk met de keuring is belast¹⁶.

Op de keuringsinstellingen rust, zodra zij zijn aangewezen, onder meer de verplichting om de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (hierna: nVWA) te informeren over de uitslag van door hen uitgevoerde keuringen. Indien zij aan een bepaald (type) toestel hun goedkeuring onthouden, dienen zij bovendien de andere AKI's binnen hun domein¹⁷ daarvan op de hoogte te brengen.

¹⁶ Bijlage I bij artikel 4 van de Nadere regels attractie- en speeltoestellen, Staatscourant 1997, nr. 33.

¹⁷ Speeltoestellen of attractietoestellen.

De onderstaande tabel vat de wettelijke verplichtingen voor iedere betrokken partij in de keuringsfase nog eens kort samen:

Keuring	Betrokken partijen	Verplichtingen
	Producent/importeur	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe attractietoestellen en nieuwe typen speeltoestellen voorafgaand aan introductie op de Nederlandse markt laten keuren door een AKI.
	Exploitant/beheerder	<ul style="list-style-type: none"> Attractietoestellen jaarlijks opnieuw laten keuren door een AKI.
	Aangewezen keuringsinstelling (AKI)	<ul style="list-style-type: none"> Afgeven van certificaat van goedkeuring voor (typen) toestellen die aan de wettelijke voorschriften voldoen. Informereren van nVWA over uitslag van keuringen. Indien certificaat wordt geweigerd: informeren van andere AKI's. Blijvend voldoen aan de rechtmatigheidseisen uit art. 19 WAS.
	Minister van VWS	<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzen van instellingen die keuringen mogen verrichten.

2.2.3 Gebruik en beheer

De centrale eis in de gebruiks- en beheersfase is dat hij die een attractie- of speeltoestel voorhanden heeft, ervoor dient te zorgen dat dit zodanig is geïnstalleerd, gemonteerd, beproefd, geïnspecteerd en onderhouden dat er bij gebruik geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen bestaat. Daarnaast dient hij over het toestel een *logboek* bij te houden, volgens het model dat is opgenomen in bijlage III van het WAS. Dit model schrijft voor dat ten minste gegevens worden bijgehouden over herkomst en aard van het toestel, keuringen, inspecties, onderhoud en eventuele ongevallen met het toestel.

Concreet betekenen de wettelijke eisen dat beheerders/exploitanten van *attractietoestellen* ervoor moeten zorgen dat hun attractietoestel, steeds wanneer het is opgebouwd, veilig te gebruiken is. Hiertoe dienen zij er onder meer voor te zorgen dat het toestel goed onderhouden blijft (conform de instructies van de fabrikant) en jaarlijks opnieuw gekeurd wordt door een AKI. Zonder geldig certificaat van goedkeuring mag het toestel niet geëxploiteerd worden. Zodra de exploitant het toestel voor de eerste maal heeft opgebouwd of geplaatst, dient hij het aan te melden bij de nVWA, opdat die weet dat hij een attractietoestel voorhanden heeft. Indien een (buitenlandse) exploitant

zijn attractietoestel tijdelijk in Nederland wil gebruiken (bijvoorbeeld op een kermis) dient hij de nVWA daarvan minimaal 48 uur van tevoren op de hoogte te brengen.

Ook beheerders van *speeltoestellen* dienen ervoor te zorgen dat hun speeltoestellen veilig te gebruiken zijn. Hiervoor is onder meer nodig dat de toestellen veilig geïnstalleerd en goed onderhouden zijn en regelmatig worden geïnspecteerd (conform de instructies van de fabrikant). Deze inspecties dienen scherp onderscheiden te worden van de keuringen uit de vorige paragraaf: in een keuring staan de wezenskenmerken van een bepaald type toestel centraal en onderzoekt men of het ontwerp en de productie van dat type deugdelijk zijn; in een inspectie staat de staat van een specifiek toestel centraal en onderzoekt men of het toestel door gebruik en slijtage niet onder het niveau is komen te verkeren dat de fabrikant beoogde. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat men tijdens een inspectie de keuring over doet. Ook het bodemmateriaal dat om en onder het speeltoestel wordt aangebracht, moet veilig en goed onderhouden zijn.

Op de beheerders van *waterglijbanen* rusten dezelfde verplichtingen als op de beheerders van andere speeltoestellen. Ook indien een zwembad de glijbaan niet zelf bezit maar leaset, wordt het in de wetgeving beschouwd als beheerder: het gaat in het WAS om het daadwerkelijk voor handen hebben van een waterglijbaan, ongeacht de eigendomsverhoudingen¹⁸.

¹⁸ Voedsel- en Warenautoriteit, Informatieblad 38, 4 september 2006.

De volgende tabel vat de wettelijke verplichtingen voor iedere betrokken partij in de gebruiks- en beheersfase nog eens kort samen:

	Betrokken partijen	Verplichtingen
Gebruik en beheer	Exploitant/beheerder attractietoestel	<ul style="list-style-type: none"> • Ervoor zorgen dat het attractietoestel steeds wanneer het is opgebouwd, veilig te gebruiken is. • Ervoor zorgen dat het attractietoestel goed onderhouden is. • Ervoor zorgen dat het attractietoestel jaarlijks opnieuw gekeurd wordt door een AKI. • Bewaren en bijhouden van een logboek met daarin gegevens over het toestel, keuringen, inspecties, onderhoud en ongevallen.
	Exploitant/beheerder speeltoestel/waterglijbaan	<ul style="list-style-type: none"> • Ervoor zorgen dat het speeltoestel/de waterglijbaan veilig te gebruiken is. • Ervoor zorgen dat het speeltoestel/de waterglijbaan veilig geïnstalleerd en goed onderhouden is. • Ervoor zorgen dat het bodemmateriaal veilig en goed onderhouden is. • Bewaren en bijhouden van een logboek met daarin gegevens over het toestel, keuringen, inspecties, onderhoud en ongevallen.

2.3 Toezicht op naleving verplichtingen

Het toezicht op de naleving van het WAS is op grond van art. 25 van de Warenwet belegd bij de nVWA. Alle partijen die een rol spelen in het WAS – fabrikanten, importeurs, beheerders, exploitanten en keuringsinstellingen – vallen onder de scope van het nVWA toezicht.

3. Het WAS in de praktijk: attractietoestellen

3.1 Ontwerp en vervaardiging

3.1.1 Normadressaten; om wie gaat het in de praktijk

De groep bedrijven die attractietoestellen op de markt brengt, is relatief klein. Het gaat om enkele fabrikanten en/of importeurs die uiteenlopende toestellen in serie produceren (of importeren) maar ook maatwerkattracties bouwen, voor bijvoorbeeld pretparken. Het merendeel van de attractietoestellen is eenvoudig van karakter (denk aan een draaimolen), aan de andere kant van het spectrum staan zeer complexe toestellen (bijvoorbeeld achtbanen).

Jaarlijks brengen Nederlandse en buitenlandse fabrikanten/exploitanten enige tientallen nieuwe toestellen in het verkeer. Ter illustratie: in de periode 2008 – 2010 ging het om circa 50 per jaar. In de jaren daarvoor om ongeveer 25. Onbekend is hoeveel toestellen jaarlijks buiten bedrijf worden gesteld.

3.1.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

Volgens de geïnterviewde partijen zijn de fabrikanten en importeurs goed op de hoogte van de verplichtingen die voortvloeien uit het WAS. Hun referentiekader is daarbij de Europese norm (NEN-EN 13814) voor attractietoestellen.

Producenten hebben veiligheid volgens de geïnterviewden hoog in het vaandel staan. Door het gebruik van moderne technieken, elektronica en computers worden toestellen – zowel in ontwerp als in gebruik – steeds veiliger. Daar wordt ook in geïnvesteerd. Aan de andere kant neemt de complexiteit van de attractietoestellen toe. Consumenten willen spektakel en spanning. Risico's zijn dan ook niet uit te bannen, maar moeten wel beheersbaar zijn.

3.1.3 Uitvoeren van de verplichtingen

De fabrikanten en importeurs komen hun verplichtingen na. Zij brengen attractietoestellen op de markt die aan de veiligheidseisen voldoen. Dat kan ook niet anders. Door het systeem van keuringen is het bijzonder lastig om onveilige toestellen op de markt te brengen. Los daarvan is dat ook niet in het belang van de sector.

3.2 Keuring

3.2.1 Normadressaten; om wie gaat het in de praktijk?

Alle attractietoestellen die in Nederland in bedrijf worden genomen, dienen te worden gekeurd door een AKI. De exploitant is hiervoor verantwoordelijk. Bij goedkeuring verstrekt de AKI een certificaat dat maximaal één jaar geldig is. Na die periode dient het toestel opnieuw gekeurd te worden. De keuringsinstellingen worden aangewezen door het ministerie van VWS.

Medio juli 2011 zijn acht bedrijven bevoegd om de keuringen uit te voeren. Vier daarvan zijn gevestigd in Nederland, de andere vier komen uit Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. In de regel gaat het om grote bedrijven waarvoor het keuren van de toestellen geen hoofdactiviteit is.

De AKI's opereren in een kleine markt. Er zijn schattingen dat in Nederland tussen de 1100 à 1200 attractietoestellen worden geëxploiteerd, het merendeel op kermissen. Voor een belangrijk deel gaat het om eenvoudige, nostalgische toestellen met weinig risico's.

Hoewel de AKI's benadrukken vooral op service te concurreren, staan de prijzen van de keuringen – volgens zowel de instellingen als de exploitanten – onder druk. Daarmee is het lastig om de keuringen economisch rendabel uit te voeren, hetgeen weer gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de keuring. In dit verband is het de AKI's een doorn in het oog dat het ministerie van VWS buitenlandse instellingen in de toch al krappe markt laat instromen, terwijl zij – zo stellen ze – niet in het buitenland mogen opereren. Veel AKI's kiezen er dan ook voor hun werkpakket te verbreden en voorzien fabrikanten van advies en bieden gemeenten aan om opstellingsinspecties uit te voeren.

3.2.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

AKI's

De eisen waaraan een keuringsinstelling dient te voldoen om een aanwijzing te krijgen, zijn bekend. De instellingen ervaren de eisen waaraan ze moeten voldoen, als helder en 'pittig'. Er is ook draagvlak voor de verplichtingen, mits alle AKI's zich daaraan houden.

Exploitanten

Dat een attractietoestel periodiek gekeurd moet worden, is algemeen bekend bij alle exploitanten. De verplichting kan ook rekenen op draagvlak binnen de sector. De keuring wordt als serieus ervaren en soms wat aan de zware kant. Verschillende partijen wijzen op de enorme hoeveelheid informatie die overlegd moet worden bij de wat complexere toestellen. Een groot punt wordt daar echter ook niet van gemaakt.

Wel is er discussie over de periodiciteit de keuringen. Voor eenvoudige attractietoestellen met weinig risico's achten de exploitanten een jaarlijkse keuring niet nodig. De AKI's aan de andere kant stellen dat een geldigheidsduur van een jaar bijvoorbeeld bij nieuwe toestellen te lang kan zijn. In dat geval verstrekken ze het certificaat voor een kortere periode.

Wat de acceptatie van de verplichtingen ondergraaft, is het beeld – al dan niet terecht – dat de nVWA niet slagvaardig ingrijpt bij buitenlandse exploitanten die een toestel zonder keurmerk exploiteren. Zij hebben daardoor in de ogen van de Nederlandse exploitanten financieel voordeel (een keuring kost al snel duizenden euro's), hetgeen als onrechtvaardig wordt ervaren.

3.2.3 Uitvoering van de verplichtingen

De keuringsverplichting wordt steeds beter nageleefd. Sinds de nVWA daarop gericht toezicht houdt, neemt het aantal overtreders gestaag af. In 2007 had 69% van de installaties een keurmerk, in 2008 83% en in 2009 88%¹⁹.

¹⁹ *Kermisattracties*, Inspectieresultaten 2009, nVWA, 28 mei 2010.

Toetsingskader

Een attractietoestel moet voldoen aan de eisen en voorwaarden die in bijlage I van het WAS zijn geformuleerd. Wanneer een toestel gefabriceerd is conform de NEN-EN 13814 wordt 'vermoed' dat deze voldoet aan de eisen uit het WAS. Deze norm stamt uit 2004.

Dit betekent dat toestellen die voor 2004 in bedrijf zijn genomen niet aan de norm kunnen worden getoetst. Zij worden getoetst aan de wettelijke eisen die volgen uit het WAS. Naar schatting gaat dit om 80 tot 85% van het totale aantal. Voor met name de complexe, moderne attractietoestellen geldt juist weer dat de norm verouderd kan zijn en / of niet het hele toestel dekt.

Door het ontbreken van een adequaat normenkader gaan de AKI's eigen toetsingskaders ontwikkelen met daarin elementen uit het WAS, de NEN-EN norm, eventuele andere NEN-EN-normen aangevuld met de *praktijkrichtlijnen* en de besluiten uit het AKI-overleg. Dit kan leiden tot aanvullende of op onderdelen strengere normen.

Voor exploitanten is niet altijd helder waar de aanvullende normen op gebaseerd zijn en waarom ze nodig zijn. Bovendien kunnen AKI's uiteenlopende toetsingskaders hanteren. Hoewel van diverse kanten worden benadrukt dat de beleidsvrijheid van AKI's niet al te groot is, roept dit wel onduidelijkheden op.

Kwaliteit van de AKI's

Hoewel de kwaliteit van de AKI's – mede door de benchmark uit 2009 (zie kader) – naar eigen zeggen steeds beter wordt, wijzen zowel de exploitanten als de AKI's zelf er op dat er grote verschillen zijn tussen de keuringsinstellingen. Nagenoeg zonder uitzondering wijzen de partijen op enkele "zwakke broeders". Daarbij gaat het niet alleen om buitenlandse instellingen maar ook om een paar Nederlandse. Of deze zwakke broeders onder het wettelijke niveau opereren, hebben we overigens niet onderzocht.

Onderzoek functioneren aangewezen keuringsinstanties voor attractietoestellen

In 2009 heeft de nVWA een fabrikant een attractietoestel voor eerste keuring aan laten bieden aan vier AKI's. Zowel in het toestel als in de documentatie waren tekortkomingen aangebracht. Eén AKI voerde de keuring op een adequaat niveau uit.

Het onderzoek heeft veel stof doen opwaaien. Tal van partijen stellen de opzet en uitvoering van het onderzoek ter discussie en vinden dat de nVWA 'buiten het boekje is gegaan'. Aan de andere kant zijn alle partijen ervan overtuigd dat het onderzoek een impuls heeft gegeven aan de kwaliteit van de AKI's.

AKI-overleg

Doordat AKI's ook opstellingsinspecties uitvoeren (waarover later meer) en exploitanten voor de keuringen af en toe van AKI wisselen, hebben de AKI's zicht op elkaars werk.

Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een AKI bij een opstellingsinspectie een attractietoestel inspecteert die naar zijn / haar inzicht niet goedgekeurd had mogen worden. Een dergelijk verschil van inzicht nemen de AKI's in eerste instantie bilateraal op. Al naar gelang de uitkomsten van het overleg kan dit er in het uiterste geval toe leiden dat een certificaat wordt ingetrokken.

De uitkomst van de discussie wordt zo nodig ingebracht in het AKI-overleg dat twee maal per jaar plaats vindt. Deelname aan dit overleg is verplicht. Het AKI-overleg kan besluiten nemen waaraan alle instellingen zich dienen te conformeren. De nVWA publiceert deze besluiten op de website.

Over de kwaliteit van het AKI-overleg zijn de meningen verdeeld. De algemene teneur is dat het overleg geprofessionaliseerd dient worden. Bovendien is de indruk dat de AKI's zich niet altijd aan de genomen besluiten conformeren.

Stroeve onderlinge relaties

Zowel de AKI's zelf als de nVWA constateren dat de onderlinge verhouding tussen de keuringsinstellingen gespannen is. Als oorzaak daarvoor wijst men op het grote aantal AKI's in relatie tot de omvang van de 'keuringsmarkt'. Er is sprake van zware onderlinge concurrentie onder andere op prijs. Het vermoeden bestaat dat een aantal AKI's ondermaats presteert. Ook het gegeven dat buitenlandse keuringsinstellingen de toch al gespannen markt mogen betreden doet de onderlinge relaties geen goed.

3.3 Gebruik en beheer

3.3.1 Normadressaten; om wie gaat het in de praktijk?

De groep exploitanten van attractietoestellen is grofweg in te delen in twee groepen: kermisexploitanten en de attractieparken. De kermisexploitanten zijn verenigd in twee bonden: de bond voor kermishouders (BOVAK; circa 600 leden) en de Nederlandse kermisbond (NKB; circa 550 leden). Hoewel niet alle leden exploitanten zijn, geven deze aantallen wel een indicatie van de omvang van de doelgroep. Ter illustratie: de *Nota van toelichting* bij het WAS gaat uit van circa 605 exploitanten.

De groepen verschillen in de context waarbinnen de toestellen worden gebruikt. Kermisexploitanten staan voor een korte periode op een kermis en bouwen de attractietoestellen met grote regelmaat op en af. Hoewel sommigen lang vast houden aan een attractietoestel is de ervaring van AKI's en de nVWA dat het houderschap relatief snel wisselt. Het merendeel van de exploitanten komt uit Nederland. Af en toe doet een buitenlandse exploitant een Nederlandse kermis aan.

Attractieparken bouwen een toestel – dat vaak aan hun wensen is aangepast – slechts eenmaal op. Vervolgens blijft het toestel vele jaren in bedrijf. Nederland kent circa 20 speel- en attractieparken, waaronder enkele zeer grote. Het verloop onder de eigenaren van de parken is niet groot. Bovendien verplaatsen ze zich niet.

3.3.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

Kermisexploitanten

De meeste kermisexploitanten zijn – zo spreken de meeste geïnterviewden uit – op hoofdlijnen op de hoogte van hun verplichtingen. Dat het toestel gekeurd moet zijn, het veilig en conform de handleiding moet zijn opgebouwd en dergelijke is breed bekend. Dat exploitanten volledig op de hoogte zijn van de NEN-EN-norm wordt daarentegen breed betwijfeld. De norm is namelijk niet alleen omvangrijk maar ook nog in het Engels opgesteld.

Beide bonden benadrukken dat de exploitanten veiligheid belangrijk vinden. Zij zien de exploitanten als deskundige ondernemers die al generaties lang attractietoestellen uitbaten. Een hoge mate van veiligheid is ook in hun eigen belang. Niemand is immers gebaat bij een ongeluk. Los van het slachtoffer, is ook de exploitant de dupe. Het attractietoestel kan immers niet draaien en levert geen geld op.

Ook de AKI's en de nVWA zien dat veel exploitanten van goede wil zijn. Wel uiten zij zich minder stellig dan de bonden. Met enige regelmaat komen zij exploitanten tegen die de regels kennen maar toch overtredingen plegen. Zij constateren dan ook dat de nalevingsbereidheid niet over de hele linie even hoog is.

Attractieparken

De attractieparken zijn goed op de hoogte van de verplichtingen. Zij beschikken veelal over een professionele staf en gaan langdurige relaties aan met één of meerdere AKI's. Veiligheid is voor hen van wezensbelang omdat dat direct raakt aan het imago van het park. Het draagvlak voor het WAS is daarmee hoog.

3.3.3 Uitvoering van de verplichtingen

Het WAS verplicht de exploitanten hun toestellen periodiek te laten keuren en – de keuring is tenslotte een momentopname – het toestel goed te onderhouden en in lijn met de gebruiksvoorschriften op te bouwen en uit te baten. Een en ander moet blijken uit het logboek.

Naleving

Voor wat betreft de kermisexploitanten blijkt uit het eerder gememoreerde inspectieverslag (2009) dat de naleving van de verplichtingen hoog is, hetgeen niet wegneemt dat met name de elektrische installaties een punt van aandacht blijven. In 2009 voldeed 16% van de installaties niet aan de normen.

Opstellingsinspecties

Een belangrijke ergernisfactor van de kermisexploitanten zijn de opstellingskeuringen die een groot deel van de gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid uit laat voeren. Vaak gebeurt dit door een AKI en verhaalt de gemeente in veel gevallen de kosten op de exploitant.

De exploitanten hebben daar om verschillende redenen bezwaar tegen. In de eerste plaats miskent deze inspectie in hun optiek hun deskundigheid. Zij zijn voldoende toegerust om de opstelling van het eigen toestel te kunnen beoordelen. In de tweede plaats constateren ze een grijs gebied tussen de reguliere keuringen en de opstellingsinspectie. Het gevoel is dat de AKI's in sommige gevallen de keuring deels overdoen met alle onduidelijkheden van dien. Zo circuleert een – overigens lastig te boekstaven – verhaal van een exploitant die meerdere keren in één jaar het elektronisch systeem moest vervangen. In de derde plaats stellen ze vast dat de opstellingsinspectie geen wettelijke basis kent. De gemeente besluit daar zelf toe en zou dan ook zelf de kosten moeten dragen.

Overigens is de opstellingsinspectie wel onderdeel van de NEN-EN-norm, zij het dat niet is belegd wie de inspectie uit moet voeren. De exploitanten zijn dan ook niet per definitie tegen de opstellingsinspectie maar vinden wel dat de overlap met de keuring moet verdwijnen en de kosten niet worden omgeslagen. De keuringen zouden zich in hun optiek puur moeten richten op vluchtwegen, blokkades, struikelpunten en dergelijke.

De AKI's zien dit anders. Zij stellen dat iedere inspectie tot een aantal bevindingen leidt en dat zonder technisch-inhoudelijke kennis niet is te beoordelen of een situatie veilig is of niet. Zij ontkennen de dubbelingen met de keuringen. De opstellingsinspecties vormen voor hen een belangrijke markt – zij acquireren er actief op – en zouden zelfs verplicht moeten worden gesteld. Zij zijn ervan overtuigd dat dit bijdraagt aan de veiligheid.

'Niet-technische' veiligheidsrisico's liggen buiten het WAS

Zowel de fabrikanten/importeurs, de exploitanten als de AKI's zijn van mening dat het WAS heeft bijgedragen aan het vergroten van de technische veiligheid van attractietoestellen. Er is veel verbeterd, maar aandacht blijft noodzakelijk, is in grote lijnen het beeld dat de gesprekspartners schetsen. Veiligheidsrisico's volgen nu vooral uit het gedrag van het publiek, oneffenheden in het terrein en dergelijke. Zowel de AKI's als de nVWA wijzen ook op de deskundigheid van de operator. De indruk bestaat dat dit nog een zwak punt kan zijn.

Melding incidenten

De exploitanten zijn verplicht hun AKI te informeren na een ongeval, een bijna-ongeval of een incident met (potentieel) letsel. Ook dienen zij zelf een ongevalsanalyse uit te voeren en herhaling te voorkomen. Ook de nVWA coördineert en initieert zo nodig ongevalsonderzoeken. Bijvoorbeeld in reactie op incidenten uit het buitenland.

Hoewel er af en toe meldingen van incidenten worden gedaan, komen deze verplichtingen onvoldoende uit de verf. Wanneer een incident zich voordoet, reageren alle partijen – zo stelde een geïnterviewde – vanuit het moment. De schrik is groot, er is vaak sprake van paniek en alle aandacht gaat uit naar het slachtoffer. Vaak wordt de politie ingeschakeld die zelfstandig het onderzoek uitvoert en zich niet bewust is van de verantwoordelijkheden van onder andere de nVWA op dit gebied. De exploitant wil zijn attractietoestel weer zo snel mogelijk draaiende hebben en voelt zich – zeker wanneer het in zijn optiek niet attractiegebonden is maar bijvoorbeeld komt door het gedrag – niet geroepen tot een nadere analyse. Een punt waar de nVWA juist sterk aan hecht.

Wat verder meespeelt, is de indruk van een deel van de branche dat de nVWA niet adequaat reageert op incidenten die worden gemeld. Signalen zouden blijven hangen en niet serieus worden opgepakt. Aan de andere kant stellen de bonden dat de nVWA soms juist doorslaat en op basis van ongevallen in andere landen disproportionele maatregelen treft die exploitanten met een bepaald toestel hard treffen. De nVWA daarentegen is juist van mening dat men in die gevallen strikt volgens de afspraken opereert en zorgvuldig handelt.

Dat dit de verhoudingen op scherp zet, is duidelijk. Wie het gelijk aan zijn zijde heeft, is in het kader van dit onderzoek niet te achterhalen. Gericht onderzoek is daarvoor noodzakelijk.

Attractieparken

De attractieparken vormen zoals eerder beschreven een andere doelgroep. Alleen al het feit dat de toestellen niet met grote regelmaat moeten worden afgebroken en opgebouwd maakt de context wezenlijk anders. Ook beschikken ze in de regel over eigen onderhoudspersoneel en een afdeling die waakt over de veiligheid. Hun ervaringen zijn dan ook anders dan die van de kermisexploitanten. Zij stellen goed uit de voeten te kunnen met het WAS en ook streng te letten op de andere factoren die tot ongevallen kunnen leiden (gedrag bezoeker, deskundigheid exploitanten).

Tot enkele jaren geleden ervoeren ze wel een erg hoge controle-intensiteit. Nu de nVWA werkt met een nieuwe systematiek (zie hoofdstuk 5) is daarvan – bij het park waarbij we gesproken hebben – geen sprake meer.

3.4 Ongevallen²⁰

Ongevallen met attractietoestellen

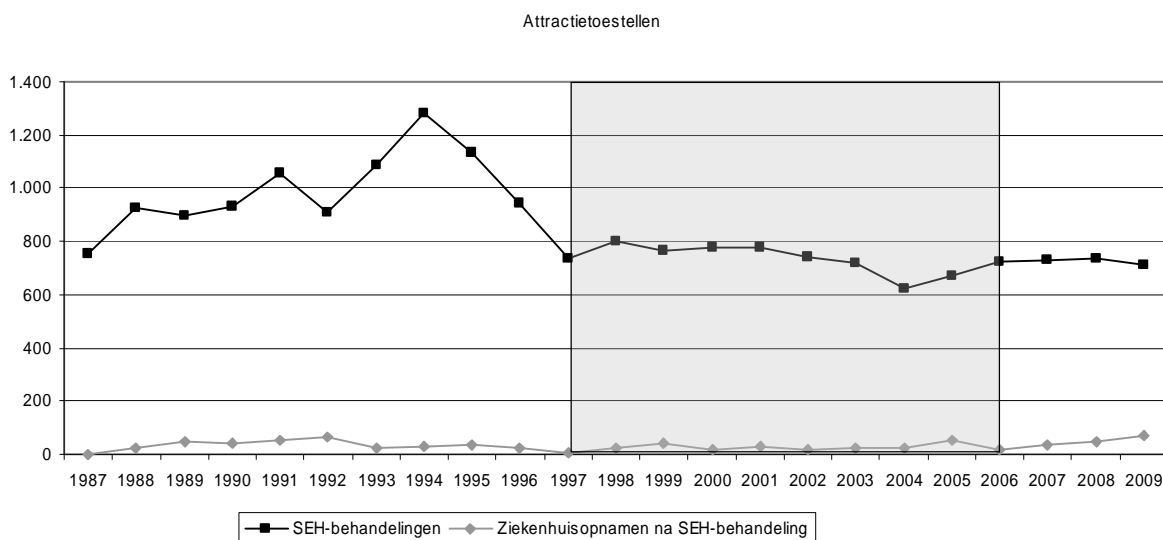
Jaarlijks vinden naar schatting 720²¹ ongevallen met een attractietoestel plaats, waarna het slachtoffer op een SEH-afdeling wordt behandeld²². Enkele tientallen slachtoffers worden na de SEH-behandeling opgenomen in het ziekenhuis. In LIS (letselinformatiesysteem) staan geen slachtoffers *geregistreerd* die zijn overleden na de SEH-behandeling. In de Doodsoorzakenstatistiek is het niet mogelijk te selecteren op ongevallen met attractietoestellen. Voor dodelijke ongevallen zijn we derhalve afhankelijk van de Krantenknipselregistratie. In de krantenknipselregistratie zijn in de periode 2005-2009 geen dodelijke ongevallen met een attractietoestel in Nederland gevonden. Wel zijn in 2010 2 personen overleden. Een persoon ging na sluiting van een kermis het spookhuis in via de rail waarover karretjes rijden en viel op de grond. De ander was een verstandelijk gehandicapte die onwel werd in een vluchtsimulator en na reanimatie is overleden.

²⁰ Deze paragraaf is opgesteld door Consument en Veiligheid.

²¹ De landelijke schatting is gebaseerd op 405 geregistreerde cases in de periode 2005-2009 in het Letsel Informatie Systeem van Consument en Veiligheid.

²² SEH staat voor spoedeisende hulp.

De ongevallen die het meest voorkomen met attractietoestellen waarvoor het slachtoffer op een SEH-afdeling wordt behandeld zijn voor ruim éénderde ongevallen met een botsauto (270 per jaar). Daarna volgen op afstand ongevallen met een draaimolen (90 per jaar) en ongevallen met een rodepaard (60 per jaar).



Figuur 3.1. Aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval waarbij een attractietoestel betrokken is geweest, gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw, weer- en seizoensinvloeden. Bron: Letsel Informatie Systeem 1987-2009, Consument en Veiligheid. Het kader in de figuur heeft betrekking op de tien jaar waarbinnen het WAS effect zou moeten sorteren.

Trendanalyse

In de periode 1997-2006 is het aantal SEH-behandelingen na een ongeval met een attractietoestel met 22% gedaald. Deze trend is gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw en berekend op jaaraantallen.

Uit figuur 3.1 blijkt dat na een lichte daling tot 2004 het aantal SEH-behandelingen een aantal jaren is gestegen, en zich nu lijkt te stabiliseren.

Slachtoffers

Ongeveer evenveel mannen als vrouwen worden behandeld op een SEH-afdeling vanwege een ongeval met een attractietoestel. Zeventig procent van de slachtoffers is tussen de 5 en 20 jaar en dertig procent tussen de 10 en 15 jaar. Kinderen van 10-12 jaar lopen de meeste kans op een SEH-behandeling na een ongeval met een attractietoestel: jaarlijks 24 van de 100.000 kinderen van 10-12 jaar.

Scenario's

Eenderde van de slachtoffers wordt behandeld na een val (34%). Bijna eenderde van de slachtoffers loopt letsel op doordat ze zijn geraakt door een (onderdeel van een) attractietoestel of een ander bewegend voorwerp (31%). Eén op de zes slachtoffers heeft letsel opgelopen door ergens tegenaan te stoten (16%), en ruim een tiende van de slachtoffers komt op een SEH-afdeling na een beknelling (13%).

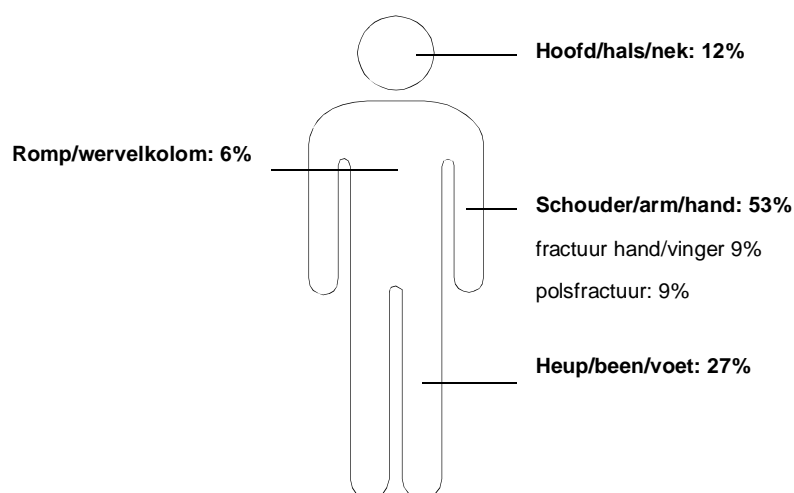
Deze analyse geeft geen inzicht in de oorzaken van de ongevallen. We weten dus niet of de oorzaak ligt in het toestel, de omgeving of het gedrag van de gebruiker of omstanders.

Locatie

De meeste ongevallen met een attractietoestel gebeuren op de kermis (62%), maar ook in attractieparken (12%). In 11% van de gevallen was de locatie van het ongeval niet bekend.

Letsels

De helft van de slachtoffers loopt letsel op aan schouder, arm of hand (figuur 3.2). Dit zijn vaak oppervlakkige letsels, maar ook polsfracturen of een fractuur aan hand of vinger komen relatief vaak voor. Ruim een kwart van de slachtoffers wordt behandeld aan letsel aan heup, been of voet. Ook dit is vaak oppervlakkig letsel.



Figuur 3.2. Jaarlijks percentage SEH-behandelingen na een ongeval met een attractietoestel, naar getroffen lichaamsdeel en opgelopen letsel. Bron: Letsel Informatie Systeem 1987-2009, Consument en Veiligheid.

Vergeleken met de resultaten uit de evaluatie van de periode 1998-2000 zijn er iets meer letsels aan de ledematen (80% in 2005-2009 ten opzichte van 69% in 1998-2000) en minder aan hoofd en romp (18% in 2005-2009 ten opzichte van 26% in 1998-2000).

4. Het WAS in de praktijk: speeltoestellen

4.1 Ontwerp en vervaardiging

4.1.1 Normadressaten: om wie gaat het in de praktijk?

Binnen de groep producenten van speeltoestellen kan in de praktijk onderscheid worden gemaakt tussen partijen voor wie het ontwerpen, produceren en/of importeren van speeltoestellen een hoofdactiviteit vormt – fabrikanten en importeurs in de enge zin van het woord – en partijen die op incidentele basis speeltoestellen ontwerpen en/of maken – producenten in de brede zin van het woord. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn scholen/kinderdagverblijven die een toestel voor op hun eigen terrein maken, kunstenaars die bespeelbare kunstobjecten maken, ‘handige vaders’ die zelf een toestel maken voor een speeltuinvereniging, beheerders die zelf een toestel maken voor hun camping, enz.

De omvang van beide groepen is lastig in te schatten. De producenten in enge zin komen uit de hele wereld. Het merendeel van de toestellen die in Nederland op de markt worden gebracht, wordt gefabriceerd door 20 à 30 Nederlandse producenten. Hun marktaandeel neemt wel af. Met name Aziatische producenten gaan een belangrijkere rol spelen.

De producenten in brede zin vormen een nogal diffuse groep. Wel lijkt deze laatste groep volgens de meeste geïnterviewden in omvang af te nemen: de ontwerpeisen waaraan een speeltoestel moet voldoen, zijn tamelijk complex waardoor het minder eenvoudig is geworden om zonder specifieke kennis van zaken zelf een speeltoestel te bouwen.

4.1.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

Volgens de geïnterviewde partijen zijn de producenten in enge en brede zin in verschillende mate op de hoogte van hun verplichtingen volgens het WAS. Producenten en importeurs voor wie het ontwerpen en vervaardigen van speeltoestellen een hoofdactiviteit vormt, zijn in de regel goed op de hoogte; partijen die op incidentele basis toestellen ontwerpen en maken zijn dat vaak veel minder.

Voor beide groepen geldt volgens de geïnterviewden dat er soms onduidelijkheid bestaat over de precieze relatie tussen het WAS en de Europese normen die in het kader van het WAS zijn aangewezen. Uit de gesprekken komt naar voren dat beide groepen soms uitsluitend de *normen* als toetsingskader beschouwen. Dit kan in de keuringsfase problemen geven²³.

²³ De oorzaak van deze problemen is dat de normen een *statisch* karakter hebben: het zijn technische richtlijnen die de staat van het denken over veiligheid op een bepaald moment weergeven. Het WAS zelf is daarentegen *dynamisch* van aard: het schrijft voor dat de ontwerper/vervaardiger rekening houdt met ‘redelijkerwijs te verwachten gebruik’ waarvan de invulling in de loop van de tijd kan veranderen. Zo kan het gebeuren dat de keurder een speeltoestel dat aan alle eisen uit de normen voldoet, toch moet afkeuren. Zie verder paragraaf 4.2

4.1.3 Uitvoering van de verplichtingen

Mate van naleving

Waar het gaat om de uitvoering van de verplichtingen ten aanzien van ontwerp en vervaardiging constateren verschillende geïnterviewde AKI's een verband met het kennisniveau: producenten die slecht op de hoogte zijn van hun verplichtingen volgens het WAS, komen deze soms (onbewust) ook slecht na. Dit levert volgens de AKI's in de praktijk doorgaans geen problemen op, omdat een nieuw type toestel voorafgaand aan zijn introductie op de markt of ingebruikname eerst moet worden gekeurd. Eventuele tekortkomingen komen tijdens deze typekeuring aan het licht.

Voor sommige buitenlandse producenten – met name die uit Azië – blijkt het lastig te zijn om hele series speeltoestellen op hetzelfde niveau te fabriceren. Een goedgekeurd toesteltype is in dat geval geen garantie dat de hele serie kwalitatief op niveau is.

Volgens de nVWA gebeurt het nog wel eens dat een producent probeert om zijn speeltoestel als speelgoed op de markt te brengen. De eisen aan speelgoed zijn op onderdelen lichter dan die aan speeltoestellen.

Wijzigingen na keuring

Problemen kunnen volgens de geïnterviewde AKI's ook ontstaan indien het ontwerp van een toestel of de wijze waarop het geproduceerd wordt, *na* de keuring veranderd. Dit gebeurt in de praktijk op incidentele basis en meestal pas in de gebruiksfase. Beheerders realiseren zich bijvoorbeeld niet altijd dat het *samenvoegen* van twee goedgekeurde speeltoestellen in feite een *nieuw* toestel oplevert, met vaak ook nieuwe risico's (bijvoorbeeld nieuwe valhoogten). Daarnaast kan een toestel door reparaties of kleine toevoegingen – bijvoorbeeld een extra plank, trede of dwarsverbinding – in de loop der tijd *gradueel* van karakter veranderen, wanneer kleine aanpassingen op elkaar gestapeld worden. Hoewel het effect van elke aanpassing op zichzelf gering kan zijn, kan in de loop der jaren op deze manier toch een heel ander toestel ontstaan.

Reikwijdte

Volgens verschillende geïnterviewde AKI's is nog steeds niet altijd duidelijk of een toestel wel of niet onder de scope van het WAS valt. De reikwijdtenotitie die de minister in 2007 heeft laten opstellen bevat weliswaar een beslisboom met vele voorbeelden, maar om deze te kunnen doorlopen moeten nog altijd inschattingen worden gemaakt die van persoon tot persoon kunnen verschillen. In de huidige situatie is het de door de producent aangetrokken AKI die bepaalt of het toestel wel of niet onder het WAS valt. Deze doet dit zo nodig in overleg met de nVWA. Ook de AKI en nVWA kunnen echter tot een verschillend oordeel komen, waarna niet altijd helder is welke interpretatie als leidend moet worden beschouwd. Bovendien duurt het soms lang voordat de nVWA uitsluitsel geeft. De producent moet dan afwachten. De nVWA aan de andere kant stelt dat de AKI's hun verantwoordelijkheid op dit punt steviger in kunnen vullen. Dit door de nVWA geen open vragen te stellen – “Is dit een speeltoestel?” – maar door een analyse en een beslissing voor te leggen.

Interpretatie normen

In de praktijk vallen veel producenten ter uitvoering van het WAS terug op de normen die voor speeltoestellen zijn aangewezen. Deze zijn echter relatief uitgebreid en gedetailleerd en daarom volgens sommige geïnterviewden niet overal even toegankelijk en gemakkelijk te interpreteren. Om gebruikers op dit punt tegemoet te komen, heeft de Normcommissie Speeltoestellen²⁴ in juni 2011 een zgn. 'bijblad' gepubliceerd, met daarin de standpunten van de Normcommissie Speeltoestellen ten aanzien van de interpretatie van de normen NEN-EN 1176 en NEN-EN 1177 in Nederland²⁵. In dit bijblad is aansluiting gezocht bij de standpunten van het zgn. 'AKI overleg'²⁶.

4.2 Keuring

4.2.1 Normadressaten: om wie gaat het in de praktijk?

De hierboven besproken groep producenten dient zijn toestellen te laten keuren door één van de specifiek voor speeltoestellen aangewezen keuringsinstellingen. Op peildatum 16 juli 2011 waren er tien instellingen aangewezen voor de keuring van speeltoestellen. Van deze instellingen hadden er vijf hun zetel of betrokken vestiging in het buitenland (Duitsland, België en Oostenrijk)²⁷. Naast de AKI's waren er op de peildatum in de keuringsmarkt voor speeltoestellen twee buitenlandse instituten actief waarvan de certificaten door de minister zijn 'gelijkgesteld'²⁸.

4.2.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

Producenten

De verplichting om een nieuw type speeltoestel te laten keuren voor het aan de markt aan te bieden respectievelijk zelf in gebruik te nemen, is onder producenten voor wie het fabriceren van speeltoestellen een hoofdactiviteit vormt, goed bekend en breed geaccepteerd.

²⁴ De Normcommissie Speeltoestellen is de commissie die namens het Nederlands Normalisatie-Instituut normen voor speeltoestellen ontwikkelt en verfijnt. Zij bestaat uit een mix van verschillende gebruikers: producenten, keuringsinstellingen en de nVWA.

²⁵ Normcommissie Speeltoestellen, 'Bijblad' bij NEN-EN 1176. Toelichting voor normgebruikers, juni 2011.

²⁶ Dit is het overleg van de krachtens artikel 7a van de Warenwet met betrekking tot de keuring van speeltoestellen aangewezen instellingen.

²⁷ Bron: website nVWA.

²⁸ De mogelijkheid voor buitenlandse certificatie-instellingen om hun certificaten door Nederland te laten erkennen als 'gelijkgestelde certificaten', stamt uit de tijd van het Bvas. Hoewel zij met de introductie van het WAS in 2003 is komen te vervallen, zijn twee van de erkenningen uit de tijd van het Bvas geldig gebleven. Toestellen met een certificaat van een van deze twee instellingen worden vermoed te voldoen aan de wettelijke eisen uit het WAS.

Partijen die op incidentele basis speeltoestellen maken, zoals kunstenaars, zijn volgens de geïnterviewde AKI's soms in eerste instantie niet op de hoogte van de keuringsverplichting. Dit kan ertoe leiden dat zij pas relatief laat in de ontwerpfase voor het eerst bij een keuringsinstelling aan tafel zitten. Een consequentie kan dan zijn dat zij hun ontwerp helemaal moeten herzien.

Producenten van zgn. 'unieke toestellen' kunnen bovendien aanhikken tegen de kosten van de keuring: waar een producent die in serie produceert de keuringskosten kan afschrijven over alle nog te produceren toestellen, ontkomt de producent van een uniek toestel er niet aan om alle kosten te laten drukken op dat ene toestel. Voor bijvoorbeeld een kinderdagverblijf is een keuring daarmee een relatief kostbare aangelegenheid.

AKI's

De AKI's zijn volgens de meeste geïnterviewden goed op de hoogte van de eisen waaraan zij *zelf* dienen te voldoen – de rechtmatigheidseisen uit art. 19 WAS – maar hebben niet allemaal hetzelfde beeld bij de ontwerp- en vervaardigingsverplichtingen die op de *producent* rusten. Meer in het bijzonder geldt voor sommige AKI's, net als voor sommige fabrikanten, dat zij uitsluitend de normen als toetsingskader beschouwen.

Gelijkgestelden

De twee buitenlandse keuringsinstellingen waarvan de certificaten gelijkgesteld zijn, zijn de AKI's een doorn in het oog. Deze bedrijven toetsen anders dan de Nederlandse AKI's. Het algemene gevoel is dat de gelijkgestelden niet op de hoogte zijn van het WAS en slecht keuren.

4.2.3 Uitvoering van de verplichtingen

Mate van naleving

De keuringsverplichting voor nieuwe typen speeltoestellen wordt in de praktijk goed nageleefd: de nVWA komt bij haar inspecties bij beheerders maar weinig niet-gekeurde speeltoestellen van na 1997 tegen²⁹.

Wisselende toetsingskaders

Volgens verschillende geïnterviewden gebruiken de aangewezen instellingen in de praktijk niet allemaal hetzelfde toetsingskader bij hun keuringen: sommige AKI's hanteren (vrijwel) uitsluitend de producteisen zoals die zijn neergelegd in de Europese normen die voor speeltoestellen zijn aangewezen, terwijl andere AKI's toetsingskaders hanteren waarin meer ruimte is vrijgemaakt voor een eigen risico-inschatting en/of analyse door de keurder. Het gegeven dat de AKI's voor speeltoestellen in een zgn. 'AKI-overleg' bijeenkomen om de wijze van keuren op elkaar af te stemmen, heeft hierin geen verandering kunnen brengen.

²⁹ Zie bijv. nVWA, Veiligheid van speeltoestellen op het schoolplein. Inspectieresultaten 2009, mei 2010; nVWA, Veiligheid van speeltoestellen op de camping. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010; nVWA, Veiligheid van speeltoestellen bij speeltuinverenigingen. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010.

In het AKI-overleg worden weliswaar afspraken gemaakt over hoe tijdens keuringen met specifieke zaken wordt omgesprongen, maar de mate waarin deze afspraken nageleefd worden, houdt volgens sommige geïnterviewden te wensen over.

Omdat de AKI's verschillende toetsingskaders hanteren, kunnen ook de uitkomsten van een keuring van AKI tot AKI verschillen. Volgens verschillende AKI's spelen sommige producenten hier actief op in: zij bieden hun toestellen aan die AKI ter keuring aan wier keuringsfilosofie de grootste kans op goedkeuring geeft. Anderzijds kunnen producenten ook last kunnen ondervinden van de verschillende toetsingskaders: het is voor hen niet altijd eenvoudig om te achterhalen aan welke eisen bij een bepaalde AKI precies moet worden voldaan.

Wisselende kwaliteit

Een door vrijwel elke geïnterviewde genoemd probleem in de keuringsfase is dat de kwaliteit van de aangewezen keuringsinstellingen niet over de hele linie dezelfde is. De ernst van het probleem wordt door verschillende geïnterviewden echter verschillend ingeschat. Het merendeel is van mening dat de kwaliteit over het geheel genomen op orde is en dat het kwaliteitsprobleem vooral bij één 'zwakke broeder' ligt. Over wie die zwakke broeder is, lopen de meningen overigens uiteen.

Verschillende geïnterviewden, waaronder een AKI en een inspectiebureau, gaven echter een aanzienlijk negatiever beeld van de kwaliteit van de keuringsinstellingen voor speeltoestellen. Eén geïnterviewde schatte in dat de helft van de AKI's kwalitatief niet voldoet; een andere geïnterviewde schatte in dat slechts twee AKI's de toets der kritiek zouden doorstaan. Als oorzaak van de lage kwaliteit werd door allen het gebrek aan een robuuste inhoudelijke toets in de toelatingsaudit door de nVWA genoemd. Daardoor zouden ook partijen met weinig expertise en affiniteit met het domein relatief gemakkelijk de keuringsmarkt voor speeltoestellen kunnen betreden. Andere geïnterviewden bestreden dat de toelatingsaudit te weinig inhoudelijk zou zijn. Inhoudelijke kennis is een wettelijk vereiste aan AKI's.

Enkele geïnterviewden brachten beide hiervoor besproken problemen – de wisselende kwaliteit van AKI's en de wisselende toetsingskaders – met elkaar in verband. Volgens hen zijn het vooral de kwalitatief minder goede AKI's die vanuit een soort 'meten = weten' houding liever terugvallen op de exactheid van de Europese normen dan zelf te beoordelen of een toestel in het licht van het te verwachten gebruik veilig is. Voor dit laatste is immers een eigen risicotaxatie noodzakelijk, waarvoor veel meer inhoudelijke kennis en ervaring vereist zijn dan voor het strikt toepassen van de productspecificaties uit de normen.

Stroeve onderlinge relaties

Zowel de AKI's zelf als de nVWA kenmerken de onderlinge verhouding tussen de keuringsinstellingen tenslotte als stroef. Als oorzaak wordt op de hevige concurrentie gewezen: de markt is volgens verschillende gesprekspartners te klein voor het aantal keuringsinstellingen dat er actief is. Dat resulteert in onderling wantrouwen en gespannen verhoudingen. De onderlinge kwaliteitsverschillen zijn daarbij olie op het vuur. Er is veel onvrede dat keuringsinstellingen die aantoonbaar ondermaats presteren, toch actief mogen blijven.

Het onderlinge wantrouwen komt onder meer aan het licht in het AKI-overleg. Volgens verschillende gesprekspartners leunt dit overleg in sterke mate op een beperkt aantal deelnemers; de meeste instellingen nemen weliswaar deel maar houden hun kaarten tegen de borst. Zij brengen geen cases in en nemen niet het voortouw als gezamenlijk tot een besluit gekomen moet worden. De instellingen waarvan de certificaten zijn gelijkgesteld, nemen überhaupt geen deel aan het overleg.

Geldigheidsduur van certificaat

Zowel de geïnterviewde AKI's als de nVWA hebben twijfels bij de onbeperkte geldigheidsduur van het certificaat voor speeltoestellen. Het algemene gevoel is dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan veranderende inzichten ten aanzien van veiligheid en veranderingen in de stand van de techniek. Dit laatste speelt bijvoorbeeld bij waterglijbanen, waar de stroomsnelheid van het water door technologische veranderingen de laatste jaren veel hoger is geworden. Om diezelfde reden zien sommige geïnterviewden nadelen aan het systeem van *type(goed)*keuringen. Deze leiden er volgens hen toe dat er toestellen op de markt worden gebracht die eigenlijk niet meer aan het state of the art veiligheidsniveau voldoen. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij springkussens.

Andere geïnterviewden zoals NUSO en Recron zien in de praktijk geen toestellen met een dusdanig groot risico dat een periodieke herkeuring of stukskeuring gerechtvaardigd zou zijn.

4.3 Gebruik en beheer

4.3.1 Normadressaten: om wie gaat het in de praktijk?

De groep beheerders van speeltoestellen is zeer divers samengesteld. Een groot deel van alle speeltoestellen wordt beheerd door gemeenten, scholen en speeltuinverenigingen. Stichting Consument en Veiligheid schat het aantal speeltoestellen in gemeentelijk beheer tussen de 180.000 en 187.000³⁰. Scholen beheren volgens Consument en Veiligheid circa 35.000 speeltoestellen, speeltuinverenigingen tussen de 11.500 en 17.000 speeltoestellen.

Tot de overige beheerders van speeltoestellen behoren onder andere kinderdagverblijven, scouting- en sportverenigingen, commerciële speeltuinen, attractieparken, zwembaden, dierenparken, campings, vakantieparken, horeca instellingen, woon- en zorginstellingen en bosbeheerders. Voor deze groepen is geen inschatting van het aantal toestellen gemaakt.

4.3.2 Kennis en acceptatie van de verplichtingen

Gemeenten

Consument en Veiligheid concludeert op basis van een vragenlijst onder gemeenten dat ongeveer twee derde van alle gemeenten het WAS inhoudelijk kent.

³⁰ Dit is een stijging van 25% ten opzichte van 2002.

Scholen

Onderzoek van de nVWA in 2009 wijst uit dat 66% van alle scholen bekend is met het WAS³¹.

Speeltuinenverenigingen

Onderzoek van de nVWA in 2009 wijst uit dat 65% van de speeltuinverenigingen bekend is met de wetgeving en 96% van de groep die ermee bekend is, de wetgeving ook accepteert³².

Volgens de geïnterviewden maken veel beheerders van speeltuinverenigingen in de praktijk echter niet het onderscheid tussen het WAS en de Europese normen: zij beschouwen de normen als de wet. Wat hierbij meespeelt is dat veel beheerders vrijwilligers zijn. Het uitvoeren van een risicoanalyse - als alternatief voor het toepassen van de normen - is voor hen vaak te ingewikkeld, zodat ze in de praktijk min of meer veroordeeld zijn tot de normen.

Deze normen zijn op hun beurt zo uitgebreid en gedetailleerd dat ze veel beheerders boven de pet gaan. Dit ondermijnt het draagvlak bij de beheerders. Zij snappen niet waarom het ene type zand beter is als ondergrond bij een toestel dan andere typen. Het is voor de beheerder allemaal zand. Het draagvlak voor de wetgeving wordt nog verder ondermijnd door de kosten en moeite die naleving voor de beheerder met zich meebrengt. Voldoen aan het WAS wordt door de beheerders duur en veel gedoe gevonden.

Verschillende geïnterviewden zien waar het gaat om het draagvlak een verschil tussen de generaties: jongere generaties beheerders beschouwen de verplichtingen als gegeven en voeren ze netjes uit; bij oudere generaties – die vaak nog de vergelijking met de tijd vóór het WAS kunnen maken – lijkt de weerstand groter.

Overige beheerders

Van de groep overige beheerders zijn de kinderdagverblijven genoemd als groep die goed op de hoogte is van de verplichtingen uit het WAS. Zij worden hierbij gefaciliteerd door de eigen brancheorganisatie.

4.3.3 Uitvoering van de verplichtingen

Mate van naleving

De mate waarin de beheersverplichtingen worden uitgevoerd, verschilt – zo wijst onderzoek door de nVWA uit – per categorie beheerders.

Beheerders van speeltuinverenigingen zien volgens de NUSO onder de huidige regelgeving veelal af van het zelf plaatsen of installeren van een toestel. Dit brengt teveel gedoe met zich mee. Liever vraagt men of de fabrikant het toestel kan komen plaatsen. Dan is men er zeker van dat het plaatsen conform de eisen gebeurt.

³¹ nVWA, Veiligheid van speeltoestellen op het schoolplein. Inspectieresultaten 2009, mei 2010.

³² nVWA, Veiligheid van speeltoestellen bij speeltuinverenigingen. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010.

De verplichting om als beheerder een logboek bij te houden, wordt in de praktijk slecht nageleefd. Uit onderzoek onder scholen en campings door de nVWA bleek in 2009 dat circa vier op de tien instellingen niet of slechts over een beperkt ingevuld logboek beschikte³³. Wel wordt de logboekverplichting door vrijwel alle geïnterviewden inclusief de koepelorganisaties NUSO en RECRON als zinnig ervaren.

Inspectiebureaus

Veel beheerders besteden de beheerstaken in de praktijk uit aan zgn. 'inspectiebureaus'. Over het functioneren van deze inspectiebureaus wordt verschillend gedacht. Het in het kader van dit onderzoek geïnterviewde inspectiebureau ziet zijn optreden als een logisch gevolg van artikel 15 van het WAS, dat de inspecties als een middel ziet om te voorkomen dat er in de gebruiksfase gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen ontstaat, en norm 1176, die aan beheerders 'goed huisvaderschap' voorschrijft. Een periodieke veiligheidsinspectie past daarbij. Een belangrijke meerwaarde is volgens de geïnterviewde bovendien dat de inspectiebureaus anders dan de AKI's het speelterrein ook in zijn totaliteit beoordelen, waarbij zij bijvoorbeeld kijken naar de omheining van het terrein, de beplanting, eventuele ongewenste interactie van verschillende toestellen, enz.

Veel andere geïnterviewden zien echter problemen in het optreden van de inspectiebureaus. Door zowel AKI's, producenten, de NUSO als de nVWA wordt in de eerste plaats gewezen op de grote *kwaliteitsverschillen* tussen inspectiebureaus. De oorzaak hiervan is volgens allen dat de wet aan inspectiebureaus geen nadere eisen stelt: iedereen die daartoe de behoefte voelt kan als inspectiebureau de markt op. De noodzaak om betere kwaliteit te leveren wordt overigens ook door de markt zelf gevoeld. Concreet heeft dit tot verschillende verbeterinitiatieven geleid. Vanuit de branche zijn de afgelopen jaren bijvoorbeeld twee keurmerken ontstaan. Stichting Keuringsbureau Hout geeft een KOMO certificaat uit voor organisaties die speeltoestellen plaatsen, controleren en onderhouden en bodemmaterialen aanleggen. Daarnaast kunnen organisaties die speeltoestellen ontwerpen, plaatsen en inspecteren zich laten certificeren door een van de AKI's voor speeltoestellen (het Keurmerkinstituut). Ten tijde van dit evaluatieonderzoek werd bovendien door de Branchevereniging Spelen en het Keurmerkinstituut samen gewerkt aan een opleidings- en certificeringstraject voor individuele inspecteurs. De verwachting is dat dit traject in november 2011 daadwerkelijk van start kan gaan.

Een tweede probleem dat door vrijwel elke geïnterviewde genoemd wordt, is dat de inspectiebureaus de neiging hebben om het werk van de AKI's – het *keuren* – over te doen. Veel geïnterviewden vermoeden dat de meeste inspectiebureaus wel weten dat dit niet de bedoeling is³⁴ maar zich door overwegingen van commerciële aard toch laten verleiden om in de rol van keurder te treden. Omdat de beheerder vaak onvoldoende op de hoogte is van de wetgeving, heeft deze niet

³³ nVWA, Veiligheid van speeltoestellen op het schoolplein. Inspectieresultaten 2009, mei 2010; nVWA, Veiligheid van speeltoestellen op de camping. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010

³⁴ De inspectie is immers alleen maar bedoeld om te beoordelen of het toestel door het gebruik niet onder het veiligheidsniveau is komen te verkeren dat de fabrikant beoogde en de AKI goedkeurde.

door dat het inspectiebureau buiten zijn rol treedt. Vaak wordt volledig op de inspectiebureaus vertrouwd (“zij zijn de experts – zij zullen het wel weten”).

Een derde probleem is dat de inspectiebureaus net als de AKI's vaak *verschillende toetsingskaders* gebruiken. Hoewel dit vaak met goede bedoelingen gebeurt, bijvoorbeeld omdat een inspectiebureau ‘state of the art’ wil zijn, kan het toch ongewenste uitwerkingen hebben. Volgens NUSO gebeurt het bijvoorbeeld wel eens dat inspectiebureaus voor alle toestellen de meeste actuele normen toepassen, ook als het toestel zelf onder een andere set normen is geproduceerd. Indien men dan – feitelijk ten onrechte – constateert dat het toestel niet veilig is, moet de beheerder iets met die bevinding doen³⁵. Ook hier kunnen voor het inspectiebureau commerciële motieven een rol spelen: veel inspectiebureaus verrichten niet alleen de inspectie maar voeren ook het erop volgende onderhoud uit.

In het verleden was ook de *onafhankelijkheid* van de inspectiebureaus nog wel eens een probleem. Zo zijn er inspectiebureaus geweest die aan een of meer fabrikanten gelieerd waren. Dit probleem lijkt nu echter niet meer te spelen.

Oude toestellen

Onderzoek van de nVWA in 2009 wijst uit dat 45% van alle speeltoestellen op campings van vóór de inwerkingtreding van het WAS in 1997 dateert. Op deze toestellen rust geen keuringsverplichting. Zij dienen echter wel te voldoen aan de algemene veiligheidseis dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens.

Richtlijnen voor speelnatuur

Een aantal grote terreinbeheerders waaronder Staatsbosbeheer, de Vereniging Natuurmonumenten en Scouting Nederland heeft in 2008 het initiatief genomen om praktijkrichtlijnen op te stellen voor het beheren van speelnatuur³⁶.

³⁵ Het staat de beheerder uiteraard vrij om de aanbeveling van het inspectiebureau gemotiveerd naast zich neer te leggen. Veel beheerders zijn echter onvoldoende bekend met de wetgeving. Gevolg is dat zij zich ofwel laten verleiden om dure maar formeel niet voorgeschreven aanpassingen door te voeren ofwel in het geheel niet reageren en om die reden een tik op de vingers van de nVWA krijgen.

³⁶ Visser, B.M., G.B.J. de Baaij en S. Bouwens, *Speelnatuur en veiligheid. Richtlijnen en aanbevelingen voor terreinbeheerders*, oktober 2008.

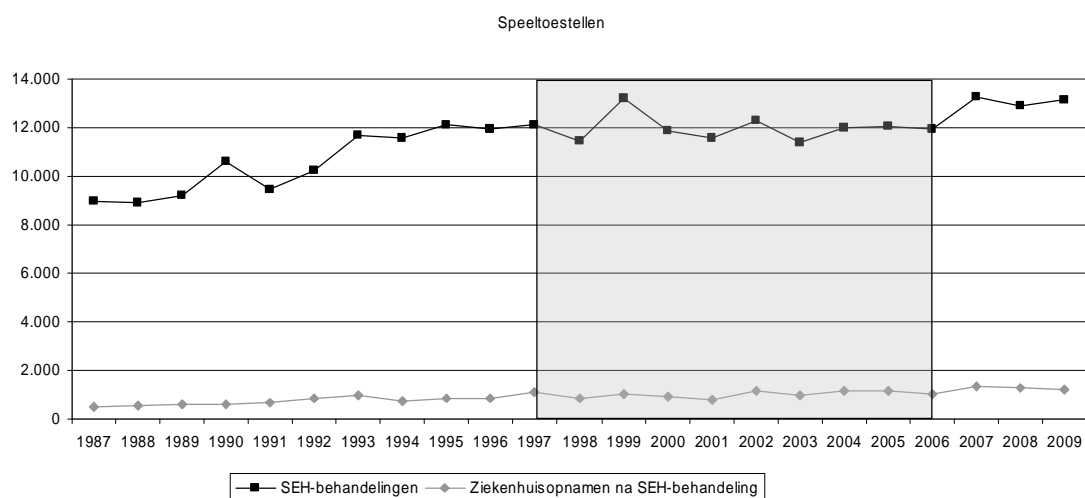
4.4 Ongevallen³⁷

4.4.1 Analyse ongevallen

Jaarlijks vinden naar schatting 13.000³⁸ ongevallen plaats met een speeltoestel, waarbij het slachtoffers op een SEH-afdeling wordt behandeld. Negen procent van de slachtoffers worden na de SEH-behandeling opgenomen in het ziekenhuis (1.200).

Volgens de Landelijke Medische Registratie (LMR) zijn in de periode 2005-2009 jaarlijks 1.300 mensen in het ziekenhuis opgenomen na een *val van speeltoesteluitrusting*. Gegevens over andere ongevallen met speeltoestellen zijn in LMR niet te achterhalen. In LIS staan geen slachtoffers geregistreerd die zijn overleden na de SEH-behandeling. In de Doodsoorzakenstatistiek is het, net als in de LMR, niet mogelijk te selecteren op alle ongevallen met speeltoestellen en zijn ook alleen dodelijke ongevallen na een *val van speeltoesteluitrusting* bekend. In de periode 2005-2009 zijn twee mensen overleden na een val van een speeltoestel, een volwassen vrouw en een meisje jonger dan 5 jaar.

Uit de Krantenknipselregistratie zijn geen dodelijke ongevallen met een speeltoestel bekend. Uit de Doodsoorzakenstatistiek zijn er twee ongevallen bekend met een speeltoestel. Hiervan zijn geen nadere gegevens bekend.



Figuur 4.1. Aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval waarbij een speeltoestel betrokken is geweest, gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw, weer- en seizoensinvloeden. Bron: Letsel Informatie Systeem 1987-2009, Consument en Veiligheid. Het kader in de figuur heeft betrekking op de periode waarbinnen het WAS effect zou moeten sorteren.

³⁷ Deze paragraaf is opgesteld door Consument en Veiligheid.

³⁸ De landelijke schatting is gebaseerd op 7.237 geregistreerde cases in de periode 2005-2009 in het Letsel Informatie Systeem van Consument en Veiligheid.

Toestellen

Bij eenderde van de ongevallen met speeltoestellen waarvoor het slachtoffer op een SEH-afdeling is behandeld is sprake van een ongeval met een klimrek (31%, 4.000). Daarna volgen ongevallen met een glijbaan (19%, 2.400) en een schommel (11%, 1.400).

Trendanalyse

In de periode 1987-1997 is het aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval met een speeltoestel gestegen. Tussen 1997 en 2006 is het aantal ongevallen met een speeltoestel 8% gedaald, maar deze daling is niet significant. De laatste jaren lijkt het aantal ongevallen weer verder te stijgen.

Ongevallen en aantal speeltoestellen

Om een goed beeld te krijgen van het effect van het WAS is het belangrijk naast het aantal ongevallen ook te kijken naar het aantal speeltoestellen en het aantal speeluren. Uit het vragenlijstonderzoek aan beheerders blijkt dat het aantal speeltoestellen is toegenomen. Beheerders schatten ook in dat het aantal speeluren licht is toegenomen. De toename van het aantal speeltoestellen en het aantal speeluren gaat dus gepaard met een lichte niet significante daling van het aantal ongevallen.

Ziekenhuisopnamen

Het aantal ziekenhuisopnamen na een val uit speeltoestel is in de periode 1997-2006 (periode dat de WAS in werking is) gestegen met 54%.

In de 5-jaarsevaluatie van het WAS (Hoofwijk et al., 2002) werd geconcludeerd dat de ongevallen ernstiger van aard waren geworden. Dit is waarschijnlijk waar tot het jaar 2000. In 2000 is het opnamebeleid van ziekenhuizen gewijzigd. Dit heeft geresulteerd in een sterke stijging van het totale aantal ziekenhuisopnamen sinds 2000, terwijl het aantal SEH-behandelingen daalde (Slobbe, 2009).

Of de trend in het aantal ziekenhuisopnamen na een ongeval met een speeltoestel stijgend of dalend is als we corrigeren voor het veranderde opnamebeleid van ziekenhuizen is niet bekend.

Slachtoffers

Iets meer jongens (54%) dan meisjes (46%) worden behandeld op een SEH-afdeling vanwege een ongeval met een speeltoestel. De helft van de slachtoffers is tussen de 5-10 jaar, een kwart is jonger dan 5 jaar. Kinderen van 5-9 jaar lopen de meeste kans op een SEH-behandeling na een ongeval met een speeltoestel: jaarlijks lopen 630 van de 100.000 kinderen van 5-9 jaar ietsel op door een ongeval met een speeltoestel. Voor kinderen van 0-4 jaar en 10-12 jaar is de helft minder (320, respectievelijk 310 van 100.000 kinderen in deze leeftijdsgroepen).

Scenario's

Ruim acht van de tien slachtoffers die na een ongeval met een speeltoestel op een SEH-afdeling worden behandeld is gewond geraakt door een val (84%, 11.000). In twee derde van de valongevallen ging het om een val uit of van een hoogte (64%, 8.200). Zeven procent van de letsels is opgelopen door een sprong (930). Nog eens zeven procent van de slachtoffers heeft letsel opgelopen na zich te hebben gestoten (890)

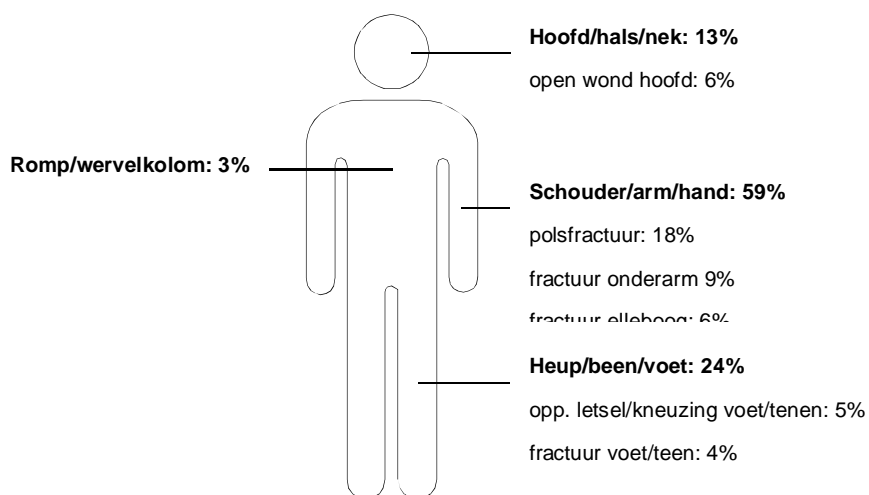
Dit beeld is niet afwijkend van de resultaten uit de evaluatie van de periode 1998-2000.

Locatie

In de analyse zijn alleen ongevallen meegenomen met speeltoestellen in de openbare ruimte. Ongevallen met een speeltoestel gebeuren voor zover bekend in vier van de tien gevallen op een speelgelegenheid (45%). Ruim een op de tien van de ongevallen gebeurt op het schoolplein (12%).

Letfels

Zes op de tien slachtoffers lopen letsel op aan schouder, arm of hand (figuur 4.2). Dit is vaak een polsfractuur maar ook een fractuur aan de onderarm komt relatief vaak voor. Bijna een kwart van de slachtoffers wordt behandeld aan letsel aan heup, been of voet. Dit is vaak oppervlakkig letsel.



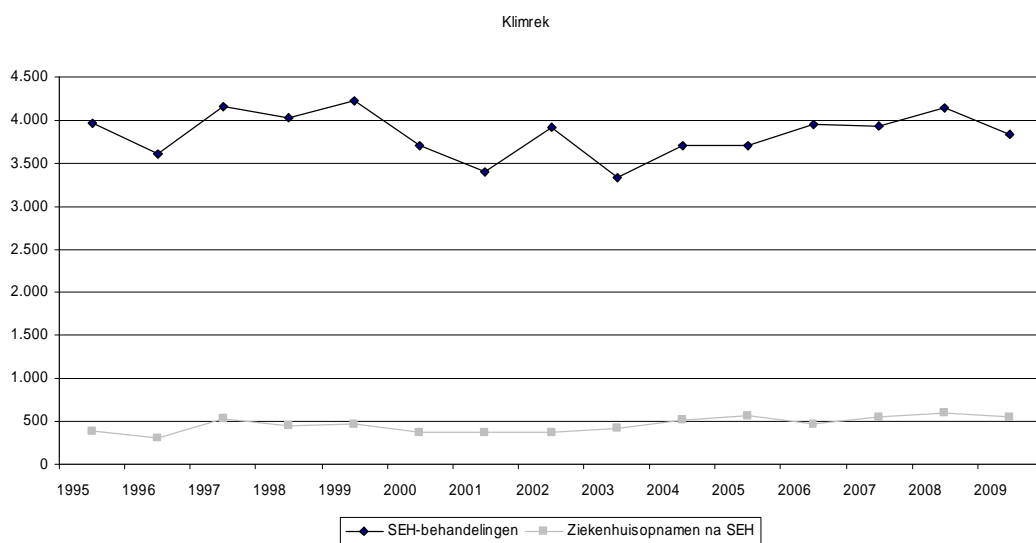
Figuur 4.2. Jaarlijks percentage SEH-behandelingen na een ongeval met een speeltoestel, naar getroffen lichaamsdeel en opgelopen letsel. Bron: Letsel Informatie Systeem 2005-2009, Consument en Veiligheid.

Vergeleken met de resultaten uit de periode 1998-2000 lijken er iets meer letsels aan ledematen voor te komen (83% in 2005-2009 t.o.v. 77% in 1998-2000) en iets minder aan hoofd en romp (16% in 2005-2009 t.o.v. 20% in 1998-2000).

4.4.2 Ongevallen naar speeltoestel

Klimrekken

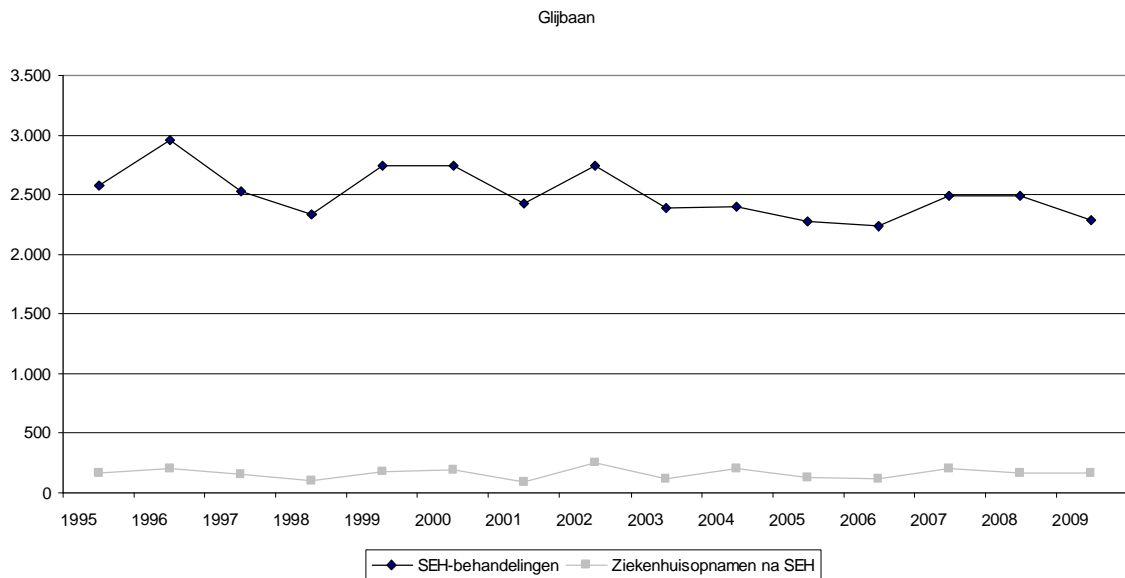
Het aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval met een klimrek lijkt sinds 1997 niet meer te zijn toegenomen. Het aantal ziekenhuisopnamen na de SEH-behandeling blijft vanaf 1997 ongeveer gelijk (zie figuur 4.3). Gemeenten beheren gemiddeld 45 klimtoestellen en speeltuinen gemiddeld 2,3 klimtoestellen. Hiermee is het klimtoestel na de wip/veerwip het meest voorkomende toestellen in Nederland.



Figuur 4.3. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een klimrek (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

Glijbanen

Het aantal SEH-behandelingen na een ongeval met een glijbaan lijkt de laatste jaren te dalen. Ook het aantal ziekenhuisopnamen na de SEH-behandeling lijkt de laatste paar jaar te dalen (figuur 4.4). Gemeenten beheren gemeenten gemiddeld 34 glijbanen en speeltuinen gemiddeld twee. Hiermee is de glijbaan het op drie na meest voorkomende toestel in Nederland, na de wip/veerwip, het klimtoestel en het duikelrek.

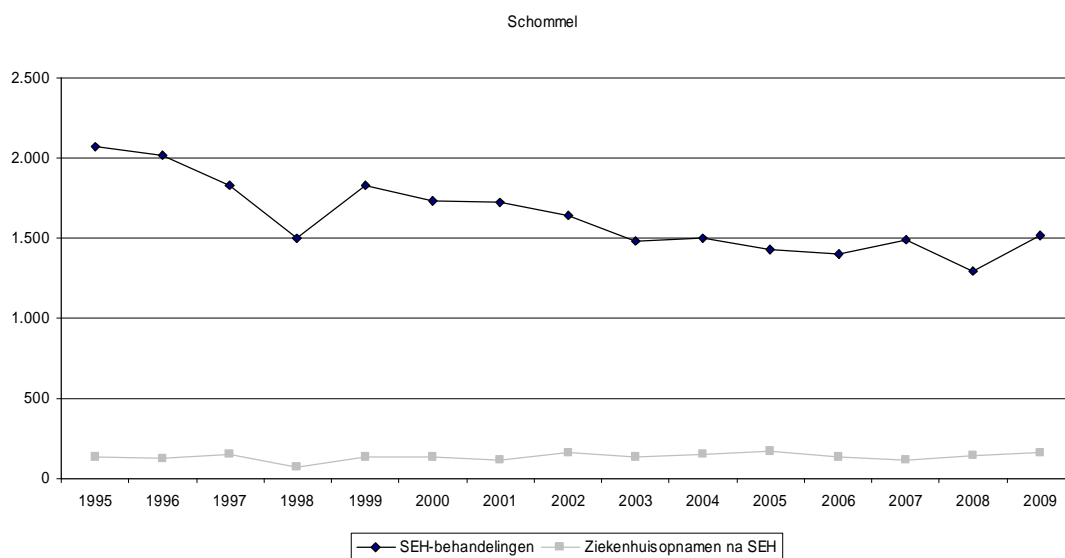


Figuur 4.4. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een glijbaan (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

Schommels

Vanaf 1999 is het aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval met een schommel gestaag gedaald. In de laatste jaren lijkt er sprake van een stabilisatie. Het aantal ziekenhuisopnamen na SEH-behandeling blijft ongeveer gelijk (figuur 4.5).

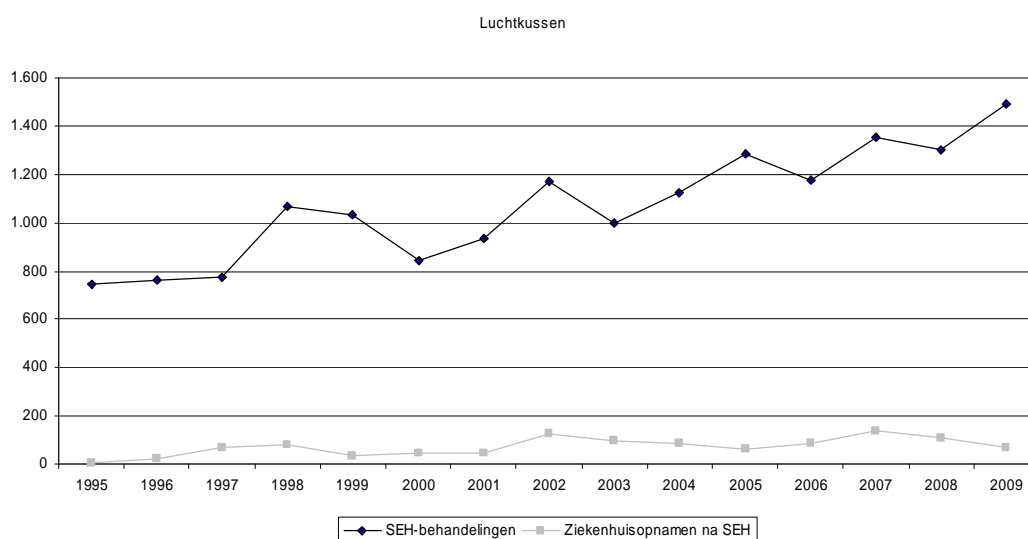
Gemeenten beheren gemiddeld 34 schommels en speeltuinen gemiddeld 2,9. Hiermee staat de schommel na de wip/veerwip en het klimtoestel op de vijfde plaats van meest voorkomende toestellen in Nederland.



Figuur 4.5 Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een schommel (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid

Luchtkussens

Figuur 4.6 laat zien dat zowel het aantal SEH-behandelingen als het aantal ziekenhuisopnamen na SEH behandeling is gestegen. Het aantal ziekenhuisopnamen lijkt sinds 2002 te stabiliseren.



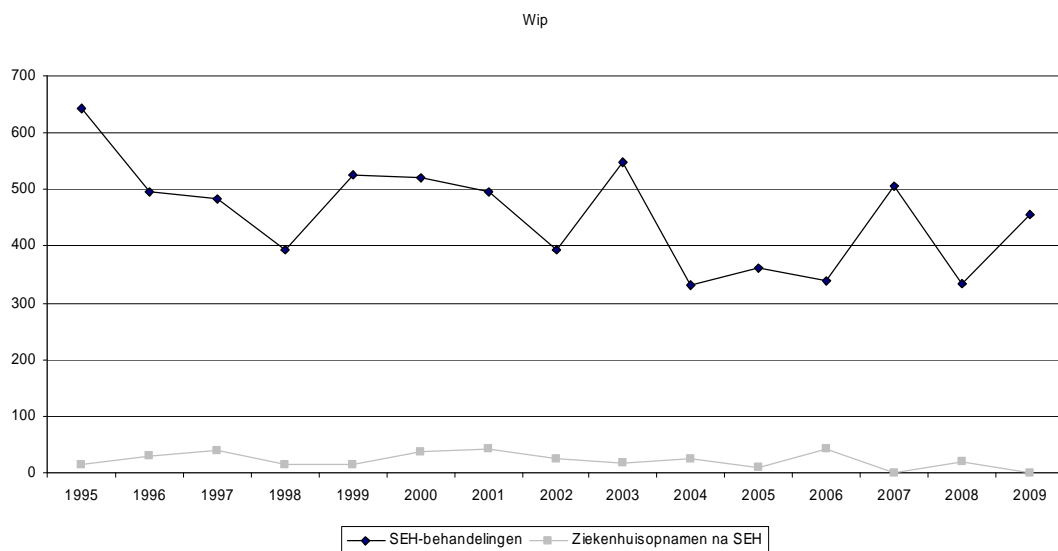
Figuur 4.6. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een luchtkussens (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

Trend

Omdat er een specifieke onderzoeksvraag is naar de wijziging in het aantal ongevallen met luchtkussens is er een trendanalyse uitgevoerd voor luchtkussens. In de periode 1997-2006 is het aantal SEH-behandelingen vanwege een ongeval met een luchtkussen met 51% gestegen.

Wiptoestellen

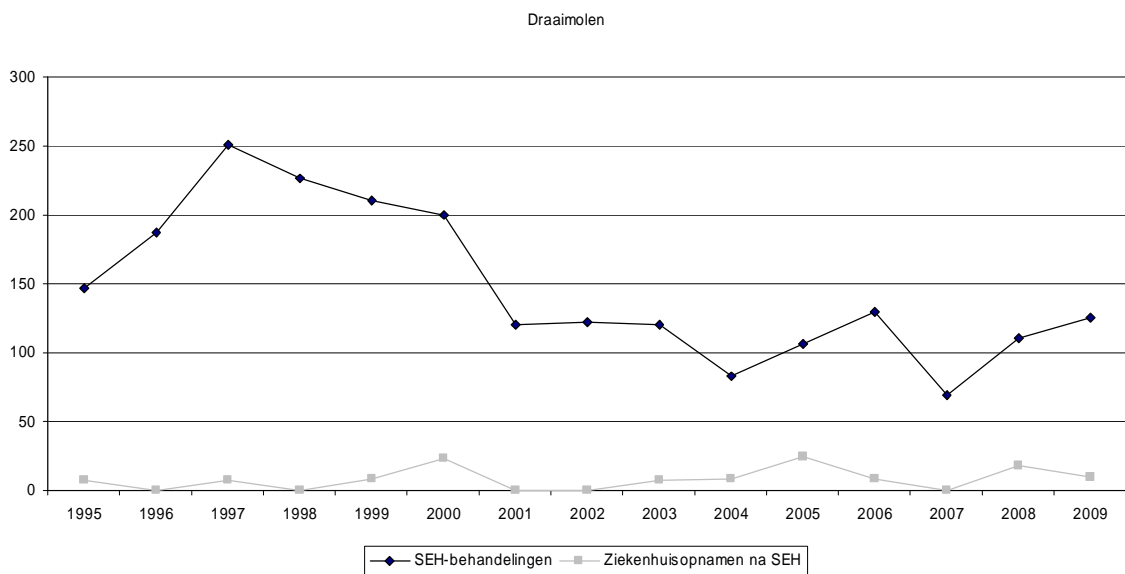
Het aantal SEH-behandelingen na een ongeval met een wip fluctueert nogal sinds 1997, maar lijkt toch overall geleidelijk iets te dalen. Het aantal ziekenhuisopnamen na SEH behandeling lijkt sinds 2000 te dalen (figuur 4.7). Gemeenten beheren gemiddeld 23 wippen en 74 veerwippen en speeltuinen gemiddeld twee wippen en twee veerwippen. Hiermee is de wip het meest voorkomende toestel in Nederland.



Figuur 4.7. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een wip (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

Draaimolens

Het aantal SEH-behandelingen na een ongeval met een draaimolen is gedaald sinds 1997 en lijkt de laatste jaren te fluctueren rond de 100 SEH-behandelingen per jaar. Het aantal ziekenhuisopnamen na SEH behandeling fluctueert de gehele analyseperiode sterk (figuur 4.8). Gemeenten beheren gemiddeld dertien draaimolens en speeltuinen gemiddeld één.

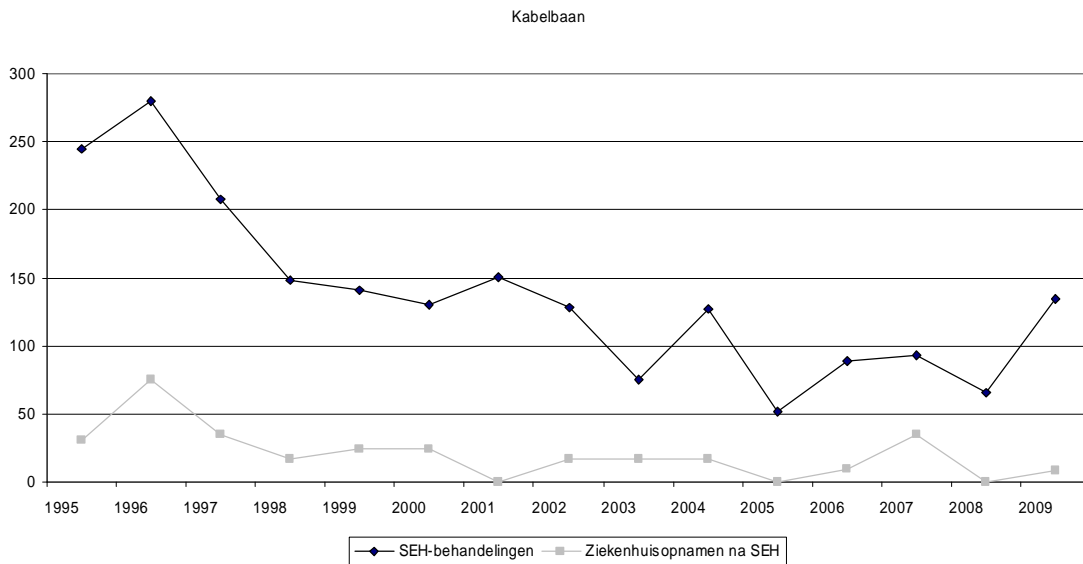


Figuur 4.8. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een draaimolen (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

Kabelbanen

Het aantal SEH-behandelingen na een ongeval met een kabelbaan is gedaald. Het aantal SEH-behandelingen varieert de laatste jaren sterk. Het aantal ziekenhuisopnamen na SEH behandeling fluctueert (figuur 4.9) maar lijkt overall te zijn gedaald ten opzichte van het begin van de analyseperiode.

Zowel gemeenten als speeltuinen beheren gemiddeld één kabelbaan. Er zijn dus relatief weinig kabelbanen in Nederland.



Figuur 4.9. Jaarcijfers SEH-behandelingen en ziekenhuisopnamen na een ongeval met een kabelbaan (gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingsopbouw). Bron: Letsel Informatie Systeem 1995-2009, Consument en Veiligheid.

4.4.3 Samenvatting van ongevallen met de boven beschreven toestellen

In deze paragraaf staan algemene conclusies van de ongevallen met de hierboven geanalyseerde speeltoestellen: klimrekken, glijbanen, schommels, luchtkussens, wippen, draaimolens en kabelbanen.

Slachtoffers

Voor vrijwel alle bovengenoemde toestellen (klimrekken, glijbanen, wippen, draaimolens, kabelbanen, schommels en luchtkussens) geldt dat er ongeveer evenveel jongens als meisjes slachtoffer zijn van een ongeval met een speeltoestel. Alleen bij wippen zijn er duidelijk meer meisjes dan jongens die op een SEH-afdeling worden behandeld, en bij glijbanen zijn er iets meer jongens dan meisjes die op een SEH-afdeling worden behandeld.

Scenario's

Voor alle genoemde toestellen geldt dat twee derde of meer van de letsels is ontstaan door een val. Het aandeel valongevallen varieert van 64% (wippen) tot 97% (klimrekken). Men valt met name uit of van het toestel. Daarnaast lopen slachtoffers vooral letsel op doordat ze geraakt worden door een toestel (wippen 26%, schommels 12%), of zich stoten aan een toestel (glijbaan 13%). Slachtoffers van ongevallen met luchtkussens raken relatief vaak gewond door lichamelijk contact (10%).

Locatie

Voor zover de locatie van ongevallen met speeltoestellen in de openbare ruimte bekend is, gebeuren ongevallen met een speeltoestel in het algemeen op een speelgelegenheid en op het schoolplein. Ongevallen met een klimrek gebeuren relatief vaak op het schoolplein. Ongevallen met een luchtkussen gebeuren relatief vaak in of bij een sportaccommodatie.

Letsels

Drie kwart van de ongevallen met klimrekken leidt tot letsels aan schouder, arm of hand (74%). Voor ongevallen met schommels (65%), kabelbanen (55%) en glijbanen (50%) geldt dit ook voor de helft of meer van de slachtoffers. Het gaat vaak om pols- en onderarmfracturen en oppervlakkige letsels. Bij ongevallen met klimrekken (27%) en schommels (23%) loopt een kwart van de slachtoffers een polsfractuur op. Bij luchtkussens is het aandeel letsels aan heup, been of voet relatief hoog (41%) ten opzichte van speeltoestellen in het algemeen. Bij wippen (20%) is het aandeel hoofdletsels (veelal open wonden) relatief hoog.

Het aandeel opnamen na de SEH-behandeling varieert van 4% bij ongevallen met wippen tot 14% bij ongevallen met kabelbanen en klimrekken.

5. Toezicht en handhaving

5.1 Toezicht

Het toezicht op de naleving van het WAS wordt uitgevoerd door de nVWA. Deze zet hierbij een combinatie van regulier toezicht (op fabrikanten, importeurs, kermisexploitanten en beheerders van speeltoestellen) en systeemtoezicht (op attractieparken, dierentuinen en AKI's) in.

5.1.1 Beleid ten aanzien van het toezicht

De nVWA baseert zich bij de uitvoering van haar toezichttaak op twee beleidsdocumenten. Het eerste is het (formeel nog niet vastgestelde) Meerjarenbeleidsplan Handhaving³⁹. Hierin worden handhavingsdoelen en speerpunten geformuleerd, de resultaten van doelgroepenanalyses weergegeven, prioriteiten gesteld en instrumenten benoemd. Daar waar het Meerjarenbeleidsplan onvoldoende richting geeft, grijpt de nVWA terug op het tweede beleidsdocument, namelijk het in 2008 opgestelde toezichtarrangement voor attractie- en speeltoestellen⁴⁰. Dit geeft een totaaloverzicht van alle activiteiten op het gebied van attractie- en speeltoestellen.

Het toezichtbeleid van de nVWA is volgens de geïnterviewde medewerkers algemeen van karakter. Het Meerjarenbeleidsplan Handhaving bevat weliswaar handhavingsdoelen en noemt per WAS doelgroep het belangrijkste nalevingsprobleem maar vertaalt deze niet in een toezichtstrategie per doelgroep. In plaats daarvan wordt volstaan met een opsomming van de verschillende toezichtmethoden en -instrumenten die kunnen worden ingezet.

Het toezichtarrangement is weliswaar op een aantal punten specifiek maar is sinds 2008 niet geactualiseerd en daardoor op onderdelen verouderd. Ook de toezichtstrategie uit het toezichtarrangement wordt door de nVWA zelf als tamelijk globaal gekwalificeerd.

5.1.2 Regulier toezicht in de praktijk

Het reguliere toezicht van de nVWA bestaat uit controles bij fabrikanten, importeurs, kermisexploitanten, dierentuinen en beheerders van speeltoestellen. Bij alle doelgroepen gaat de nVWA risicogestuurd te werk, waarbij zij de uitkomsten van eerdere inspecties en meldingen uit het veld combineert om tot een risico-inschatting te komen. In de praktijk betekent dit dat relatief veel aandacht uitgaat naar kermisexploitanten: de nVWA ziet per jaar ruim 30% van alle kermisattractietoestellen. Beheerders van speeltoestellen zijn de afgelopen jaren vooral in projectverband en na meldingen uit het veld gecontroleerd.

³⁹ nVWA, Meerjarenbeleidsplan Handhaving 2012-2015 i.o.

⁴⁰ nVWA, Toezichtarrangement Attractie- en speeltoestellen, 2008.

Professionaliteit

Het eerstelijnstoezicht van de nVWA wordt zonder uitzondering als nuttig en zinvol ervaren. Volgens de meeste geïnterviewden is de nVWA door de jaren heen steeds professioneler gaan werken. Sommige gesprekspartners constateren een stijlbreuk: waar de nVWA vroeger de neiging had om zich vooral als 'politieagent' op te stellen, stelt zij zich inmiddels meer als partner/adviseur op. Dat is de samenwerking ten goede gekomen. De NUSO constateert dat sommige speeltuin vrijwilligers desalniettemin moeite blijven houden met de inspecteurs die vaak weinig oog hebben voor het feit dat zij vrijwilligers en geen professionals zijn. Vanuit RECRON wordt erop gewezen dat de onaangekondigde controles bij hun achterban wel eens tot onvrede leiden.

Vanuit verschillende hoeken wordt geconstateerd dat de nVWA in personeel opzicht kwetsbaar is: de goede kwaliteit is vooral de verdienste van enkele goede medewerkers. Sommige geïnterviewden – zowel binnen als buiten de nVWA – maken zich in dit kader zorgen over de vele reorganisaties die de nVWA de afgelopen jaren heeft doorgemaakt (en nog steeds doormaakt). Medewerkers krijgen hierdoor niet altijd de kans om voldoende vakkennis op te bouwen. De continue veranderingen zorgen bovendien voor afleiding en ruis. Mogelijk is dit ook een verklaring voor de slechte bereikbaarheid waar veel gesprekspartners over klagen.

Een speciale vorm van personele kwetsbaarheid doet zich voor bij het toezicht op beheerders van speeltoestellen. Onderzoeken wijzen uit dat circa 1/3 van de beheerders het WAS niet kent. Er zijn dan ook zoveel speeltoestellen met potentieel risico en zo weinig medewerkers dat het toezicht maar beperkt effect kan sorteren. De nVWA onderkent dit zelf ook en zet daarom bij beheerders van speeltoestellen vooral in op handhavingscommunicatie. In 2009 is in dat kader bijvoorbeeld samen met het veld gewerkt aan een brochure waarin de belangrijkste beheersverplichtingen in toegankelijke taal worden toegelicht.

Reality check op systeemtoezicht

Tijdens controlebezoeken bij exploitanten en beheerders bekijkt de nVWA niet alleen of deze zelf aan hun WAS-verplichtingen voldoen maar ook of het toestel(type) terecht een certificaat van goedkeuring heeft gekregen. Hiermee vormt het eerstelijnstoezicht niet alleen een directe vorm van toezicht op beheerders en exploitanten maar ook een 'reality check' op het systeemtoezicht dat de nVWA uitoefent op aangewezen keuringsinstellingen (zie verderop in deze paragraaf).

Samenwerking met andere toezichthouders

Sommige groepen ondertoezichtstaanden krijgen in de praktijk behalve met de toezichthouders van de nVWA ook te maken met andere toezichthoudende partijen⁴¹. Verschillende geïnterviewden, waaronder ook de nVWA zelf, zijn van mening dat een betere samenwerking tussen al deze toezichthouders mogelijk moet zijn. De ondertoezichtstaanden zien hier een kans om de toezichtlasten verder te reduceren; de nVWA ziet vooral een kans om door een goede invulling van de oog- en oorfunctie de beperkingen van de eigen capaciteit te overwinnen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een nauwere samenwerking met gemeentelijke toezichthouders, brandweer maar bijvoorbeeld ook eigen inspecteurs op het gebied van voedselveiligheid. Een rem op eventuele samenwerking zou kunnen zijn dat de nVWA geen inspectiegegevens zou mogen uitwisselen met andere toezichthouders.

5.1.3 Systeemtoezicht in de praktijk

De nVWA maakt bij AKI's, attractieparken en (een selectie van) dierentuinen gebruik van systeemtoezicht.

Systeemtoezicht op AKI's

Voor de aangewezen keuringsinstellingen bestaat het systeemtoezicht concreet uit een serie audits. Een eerste audit vindt plaats als een bedrijf aangewezen wil worden als AKI. Om de wettelijke eisen aan AKI's in de praktijk handen en voeten te geven, heeft de nVWA een eigen toetsingskader opgesteld dat tijdens de audits wordt gebruikt⁴². Indien een AKI niet aan de toetsingscriteria voldoet, volgt een herhalingsaudit. De uitkomsten van de toelatingsaudit worden door de nVWA gebruikt om een advies inzake aanwijzing te kunnen opstellen aan de minister van VWS. Een positief advies van de nVWA krijgt in de praktijk altijd opvolging in de vorm van een aanwijzing door de minister.

Zodra een bedrijf eenmaal door de minister is aangewezen, volgt periodiek een nieuwe audit om vast te stellen of het bedrijf nog steeds aan alle eisen voldoet die aan AKI's worden gesteld. De nVWA gaat bij de periodieke audits uit van risicogebaseerd toezicht, waarbij de auditfrequentie wordt gekoppeld aan elementen als marktaandeel van de certificerende instelling, risico van de te certificeren producten voor de gebruiker en gegevens uit eerdere audits⁴³. Bij de periodieke audits wordt hetzelfde toetsingskader gehanteerd als tijdens de toelatingsaudit. Dit toetsingskader wordt

⁴¹ Fabrikanten krijgen naast de nVWA bijvoorbeeld ook de Arbeidsinspectie over de vloer. Kermisexploitanten worden ook door gemeenten gecontroleerd. Zwembadhouders met waterglijbanen krijgen de provincie over de vloer in het kader van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembaden. Kinderdagverblijven worden door de GGD gecontroleerd in het kader van de nieuwe Wet op de kinderopvang. Scholen krijgen onder meer de Onderwijsinspectie over de vloer.

⁴² Voedsel- en Warenautoriteit, Toetsingskader voor keuringsinstellingen, mei 2007.

⁴³ nVWA, Evaluatie Aangewezen Keuringsinstellingen, april 2011.

ook gebruikt om te kijken of de twee buitenlandse instellingen waarvan de certificaten zijn gelijkgesteld, aan de voorschriften blijven voldoen.

De nVWA hanteert naar eigen zeggen verschillende methoden om het beeld dat zij aan haar audits overhoudt, te valideren en aan te vullen. In de eerste plaats gebruikt zij informatie uit haar eerstelijnstoezicht om te kijken hoe de AKI's in de praktijk presteren. In de tweede plaats laat zij – als uitvloeisel van de benchmark (2009) – soms een inspecteur meelopen bij de keuring door een AKI (de zgn. 'bijwoning'). Tenslotte maakt zij waar zinvol gebruik van rapportages die door de Raad voor Accreditatie zijn opgesteld in het kader van de accreditering van een keuringsinstelling (zie navolgend kader).

Raad voor Accreditatie

Een accreditatie van de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA) kan door bedrijven gebruikt worden om aan te tonen dat zij voldoen aan internationale (ISO) en Europese (EN) kwaliteitsnormen. Ook enkele bedrijven die door de minister zijn aangewezen als AKI, hebben zich door de RvA laten accrediten. Als onderdeel van het accreditatieproces voert de RvA periodiek een audit uit bij deze bedrijven, waarbij hij onderzoekt of en op welke wijze de kwaliteit van organisatie en processen is geborgd.

Een accreditatie is niet verplicht om in aanmerking te komen voor aanwijzing als AKI: ook bedrijven zonder accreditatie kunnen door de minister van VWS worden aangewezen. De accreditatie is dan ook geen toezicht: het doel is niet om te kijken of het bedrijf zich aan de wettelijke voorschriften houdt, maar of het over een kwaliteitssysteem beschikt dat borgt dat aan de Europese en internationale normen wordt voldaan. De auditrapportages van de RvA worden desalniettemin door de nVWA gebruikt om haar eigen beeld te completeren.

De RvA verstrekt zijn auditrapportages overigens niet zelf aan de nVWA vanwege de contractuele vertrouwelijkheid tussen de RvA en het bedrijf dat geaccrediteerd wordt/is; de rapportages kunnen alleen via het bedrijf zelf worden opgevraagd. Het bedrijf is vervolgens ingevolge het bepaalde in de aanwijzingsbeschikking van de minister van VWS wel gehouden die informatie te overhandigen. Of daarmee alle beschikbare en voor het toezicht relevante informatie wordt verkregen is volgens de nVWA zelf niet altijd duidelijk⁴⁴.

Toelatingsaudit

Over de zwaarte van de toelatingsaudit voor aangewezen keuringsinstellingen wordt verschillend gedacht. Een aantal geïnterviewden vindt de audit een goede en robuuste toets. Anderen, met name uit het domein van de speeltoestellen, vinden dat niet naar de juiste zaken wordt gekeken. Volgens deze laatste groep wordt in de toelatingsaudit teveel aandacht besteed aan randvoorwaardelijke zaken (zoals of het bedrijf een WA verzekering heeft) en te weinig aandacht aan de inhoudelijke kennis van het bedrijf dat voor de AKI-status in aanmerking wil komen.

⁴⁴ nVWA, Evaluatie Aangewezen Keuringsinstellingen, april 2011.

Het gevolg is volgens hen dat in de keuringsmarkt een aantal bedrijven actief is met te weinig kennis van en affiniteit met de branche.

Vanuit de AKI's wordt er ook op gewezen dat de auditrapportage soms lang op zich laat wachten. Soms duurt het wel zes maanden in plaats van de zes weken die ervoor staan. Eventuele opmerkingen zijn dan niet meer tijdig te implementeren.

Professionaliteit nVWA

Over de professionaliteit van de nVWA in haar tweedelijns rol wordt verschillend gedacht. Een aantal geïnterviewde AKI's geeft aan de inhoudelijke kennis van sommige bij het systeemtoezicht betrokken medewerkers onder de maat te vinden. Enkel vinden deze medewerkers bovendien te weinig betrokken bij het veld. Andere AKI's geven aan de auditoren competent en professioneel te vinden.

Ook hier geldt het punt van personele kwetsbaarheid. Verschillende geïnterviewde AKI's gaven aan te vrezen dat de kwaliteit van het tweedelijns toezicht onder het gewenste niveau zou zakken indien één kwalitatief goede medewerker zou vertrekken.

Professionaliteit VWS

Enkele AKI's geven aan zich te storen aan de beperkte betrokkenheid van VWS bij het domein van speel- en attractietoestellen. Men kan bijvoorbeeld niet bij het ministerie terecht met klachten over slecht presterende AKI's.

Buitenlandse versus Nederlandse AKI's

Enkele Nederlandse AKI's hebben het gevoel dat de buitenlandse AKI's tijdens de audits anders worden beoordeeld dan de Nederlandse en niet aan alle normen hoeven te voldoen. Dat steekt, te meer omdat de buitenlandse markt voor Nederlandse AKI's gesloten is.

Deelname VWA in AKI-overleg

Verschillende AKI's – zowel voor speeltoestellen als voor attractietoestellen – geven aan de rol van de nVWA in het AKI-overleg onduidelijk te vinden. Het wordt als lastig ervaren om als AKI-overleg besluiten te nemen omdat de nVWA niet bereid blijkt om deze besluiten te 'dekken'. Als de AKI's bijvoorbeeld overeenkomen dat ze een bepaalde toesteleigenschap op een bepaalde manier zullen beoordelen, wil de nVWA geen garantie geven dat ze een toestel dat zo beoordeeld is niet op die grond afkeurt.

De nVWA beoordeelt de AKI's aan de andere kant als reactief. Gesteld wordt dat men bereid is op een onderbouwd voorstel van een AKI te willen reageren, maar dat vaak een open vraag wordt gesteld. Daarop gaat men dan niet in omdat het formuleren van een oplossing als een taak van de AKI's wordt gezien.

Systeemtoezicht op attractieparken en dierentuinen

Behalve bij de AKI's werkt de nVWA ook bij attractieparken en een aantal dierentuinen met systeemtoezicht. Bij deze parken houdt de nVWA behalve op de veiligheid van attractie- en speeltoestellen ook toezicht op voedselveiligheid, de naleving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. Sinds 2007 wordt gewerkt met geïntegreerde controles waarbij alle domeinen ineens worden gecontroleerd⁴⁵. Elk park wordt per deelgebied op basis van de uitkomsten van een audit ingedeeld in een bepaald inspectieregime. Daarbij wordt gewerkt met drie categorieën (groen, oranje en rood: de toezichtpiramide).

Met zeven attractieparken is een convenant afgesloten. Hier wordt gewerkt met zgn. 'horizontaal toezicht'. Het attractiepark dat we gesproken hebben, is tevreden over deze benadering.

5.2 Handhaving

5.2.1 Beleid ten aanzien van handhaving

Interventiebeleid fabrikanten en beheerders

De nVWA baseert zich bij de handhaving van het WAS op het Interventiebeleid overtredingen Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen⁴⁶. Zij maakt hierin onderscheid tussen overtredingen begaan door beheerders enerzijds en overtredingen begaan door fabrikanten/importeurs anderzijds. Voor beide categorieën laat ze de sanctie afhangen van de ernst van de overtreding.

Voor beheerders varieert de sanctie van een mededeling en nalevingshulp bij geringe overtredingen tot en met een verzegeling met direct een Merk van Afkeuring (MvA) voor ernstige overtredingen die direct ingrijpen vereisen. Bij een overtreding van het bewakingssysteem⁴⁷ wordt in principe een schriftelijke waarschuwing gegeven. Hiervan uitgezonderd is het niet voldoen aan de keuringsplicht: daarvoor wordt een zwaardere sanctie ingezet (aankondiging van verzegeling).

Indien een fabrikant/importeur een ernstige overtreding begaat, moet deze de verkoop van de betreffende toestellen staken en stappen ondernemen om de overtreding bij reeds uitgeleverde toestellen op te heffen. Hij ontvangt tevens een bestuurlijke boete of proces-verbaal. De nVWA neemt verder contact op met de AKI die het toestel heeft gekeurd en stelt deze op de hoogte van haar bevindingen.

⁴⁵ Voedsel- en Warenautoriteit, Nieuw toezicht op attractieparken 2007 en 2008, februari 2009.

⁴⁶ nVWA, Specifiek interventiebeleid productveiligheid, juli 2011. Het interventiebeleid voor het WAS is beschreven in paragraaf 3.6.

⁴⁷ Er is sprake van een overtreding met betrekking tot het bewakingssysteem (beheerverplichtingen) wanneer een attractie- of speeltoestel dat wordt verhandeld of gebruikt niet voldoet aan administratieve verplichtingen, die niet onmiddellijk een onveilig toestel opleveren maar de kans hierop wel vergroten. Bijvoorbeeld: het niet bijhouden van een logboek.

De nVWA beoordeelt het handhavinginstrumentarium als toereikend maar bevestigt de indrukken uit de sector dat de instrumenten niet altijd uniform en consequent worden toegepast.

Geen interventiebeleid AKI's

Ten aanzien van de keuringsinstellingen is geen interventiebeleid opgesteld. Heldere criteria wanneer tot intrekking, schorsing of aanpassing van een AKI erkenning moet worden overgegaan, ontbreken⁴⁸.

5.2.2 Handhaving in de praktijk

Buitenlandse attractietoestellen zonder certificaat

Volgens verschillende geïnterviewde partijen behandelt de nVWA buitenlandse overtreders anders dan Nederlandse overtreders. Ergernis is er vooral over buitenlandse toestellen die zonder certificaat van goedkeuring geëxploiteerd worden op Nederlandse kermissen⁴⁹. De aankondiging van verzegeling die de nVWA dan conform haar interventiebeleid doet, sorteert in de praktijk geen direct effect omdat de exploitant op basis van het bestuursrecht een hersteltermijn van een aantal weken heeft. Tegen de tijd dat deze hersteltermijn afloopt, is de vogel vaak al (naar het buitenland) gevlogen. De nVWA weet dat dit gebeurt maar deinst er volgens verschillende gesprekspartners toch voor terug om direct een verzegeling aan te brengen. Soms komt de exploitant in kwestie er zelfs vanaf met een waarschuwing.

De nVWA erkent dat zij niet direct tot verzegeling overgaat maar brengt naar voren dat zij dit bij binnenlandse exploitanten evenmin doet en geen rechtsongelijkheid wil creëren. Zij bestrijdt dat het aankondigen van een verzegeling geen effect sorteert: als het toestel terugkeert binnen de landsgrenzen, wordt de houder ervan altijd alsnog aangesproken op het verlopen van de hersteltermijn. Als het toestel dan nog altijd niet is gekeurd, wordt het verzegeld.

Verder stelt de nVWA dat door een aanpassing van het interventiebeleid het direct sanctioneren van buitenlanders mogelijk is. Maar om rechtsongelijkheid te voorkomen, zou dat strengere regime dan – in de ogen van de nVWA – ook moeten gelden voor Nederlandse exploitanten.

Onterechte goedkeuringen

In de praktijk komt het met enige regelmaat voor dat een AKI een toestel(type) tegenkomt dat naar haar opvatting ten onrechte door een collega AKI is goedgekeurd. De nVWA ziet het primair als de verantwoordelijkheid van de AKI's zelf om hun collega-instellingen daarmee te confronteren. De procedure die daarbij is afgesproken, verschilt voor attractie- en speeltoestellen.

⁴⁸ Zie ook: nVWA, Evaluatie Aangewezen Keuringsinstellingen, april 2011.

⁴⁹ Lastig punt is dat het WAS niet expliciet regelt dat buitenlandse exploitanten over een certificaat moeten beschikken. Artikel 3, lid 2 stelt dat een groot aantal verplichtingen uit het WAS niet gelden voor 'buitenlandse' toestellen die rechtmatig in het verkeer zijn gebracht en voor tijdelijk gebruik bestemd zijn in Nederland, mits zij voldoen aan eisen die gelijkwaardig zijn aan de eisen die in het WAS zijn gesteld.

Bij attractietoestellen neemt de AKI die van mening is dat ten onrechte is goedgekeurd, contact op met de AKI die de betreffende keuring heeft uitgevoerd. Onderling wordt dan overlegd over de keuring. Dat kan leiden tot het intrekken van het certificaat van goedkeuring van het betreffende attractietoestel. Indien men er onderling (en eventueel in het AKI-overleg voor attractietoestellen) niet uitkomt, wordt dit aan de nVWA gemeld. Deze komt zelf kijken en velt het eindoordeel.

Bij speeltoestellen is een grotere plaats ingeruimd voor het AKI-overleg speeltoestellen. Er wordt over het toestel dat ten onrechte goedgekeurd zou zijn een case aangemaakt die vooraf aan de deelnemers van het AKI-overleg wordt toegestuurd. Tijdens het overleg komt men dan tot een standpunt, waaraan iedere AKI zich vervolgens dient te conformeren.

Als de nVWA zelf een onterecht goedgekeurd toestel tegenkomt, neemt zij contact op met de AKI die de keuring heeft uitgevoerd. Deze dient ervoor zorg te dragen dat de beheerder/exploitant van het toestel alsnog aan de eisen gaat voldoen. Alleen indien sprake is van direct en onmiddellijk gevaar, slaat de nVWA de AKI over en stapt zij direct naar de beheerder. In alle andere gevallen is het de AKI die moet zorgen voor compliance.

Zwakke AKI's

Artikel 7e van de Warenwet bepaalt dat indien naar het oordeel van de minister een aangewezen instelling de werkzaamheden niet of niet naar behoren vervult, de minister de noodzakelijke voorzieningen kan treffen. In de praktijk komen deze erop neer dat de aanwijzing van de AKI kan worden ingetrokken, geschorst of aangepast.

Verschillende AKI's storen zich eraan dat de nVWA AKI's die naar hun opvatting consequent onder de maat presteren, niet aanpakt. Zij verbazen zich erover dat AKI's die evident te weinig inhoudelijke expertise hebben om hun keuringstaak naar behoren te kunnen uitvoeren, tijdens audits toch niet tegen de lamp lopen en ook nadien, als de AKI in een praktijkcasus slecht werk heeft geleverd, daarvan geen gevolgen ondervindt.

De nVWA wijst op de naar haar opvatting te beperkte mogelijkheden die zij heeft om tegen slecht presterende AKI's op te treden. De sancties schorsing, intrekking en aanpassing van de erkenning zijn zo stevig dat zij al snel disproportioneel zijn. Van de mogelijkheid tot intrekking of schorsing is door de minister van VWS in de praktijk daarom slechts één keer gebruik gemaakt.

5.3 Optreden na incidenten

De nVWA heeft de wettelijke taak om haar bekende ongevallen en incidenten met letsel te onderzoeken. Als er een vermoeden is van opzet kan het Openbaar Ministerie aan de nVWA een verzoek doen om het ongeval te onderzoeken. Het onderzoek is dan strafrechtelijk van aard en wordt gedaan in opdracht van en in samenwerking met het OM. Naast dit type onderzoek doet de nVWA ook 'gewoon' ongevalsonderzoek. Dit onderzoek is erop gericht om te leren van ongevallen en incidenten⁵⁰.

⁵⁰ Vgl. nVWA, Rollen en verantwoordelijkheden inzake attractieveiligheid. Versie juli 2011.

Geen meldingsplicht

De nVWA geeft aan in de praktijk geen volledig beeld te hebben van incidenten die zich met attractie- en speeltoestellen voordoen. Zij wijt dit aan het feit dat er geen meldingsplicht is voor exploitanten en beheerders. Gevolg is dat de nVWA lang niet altijd door de exploitanten of de AKI's op de hoogte wordt gesteld van voorvallen. Incidenten waarmee zij bekend is, worden wel altijd geanalyseerd.

Onder de maat

De opvolging van incidenten door de nVWA wordt door de meeste geïnterviewden intransparant en inconsequent gevonden. Men heeft de indruk dat de nVWA dit deel van haar taak vaak op zijn beloop laat, maar tegelijkertijd in andere gevallen disproportioneel reageert. De nVWA heeft hierop een andere visie en stelt juist volgens de afspraken gehandeld te hebben.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvragen. We trekken conclusies over de effectiviteit van het WAS, het functioneren van het systeem en formuleren een aantal aanbevelingen om de effectiviteit en werking van het stelsel te optimaliseren. We baseren ons daarbij op de uitkomsten van het onderzoek zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

6.2 Conclusies

6.2.1 Effectiviteit van het WAS

Uit de berekeningen van de *Stichting Consument en Veiligheid* blijkt dat het aantal ongevallen met attractietoestellen (22%) en speeltoestellen (8%, inclusief luchtkussens) vanaf de inwerkingtreding van het WAS is gedaald. Deze dalende lijn stabiliseert zich voor wat betreft de attractietoestellen en lijkt om te buigen in een stijgende lijn voor de speeltoestellen. Overigens zijn de verschillen voor speeltoestellen niet significant.

Strikt redenerend leidt dit tot de conclusie dat het WAS niet effectief is. De daling voldoet immers niet aan de doelstelling van (25% reductie van het aantal ongevallen in tien jaar). Dat doet echter geen recht aan de werkelijkheid. De cijfers geven immers geen inzicht in de oorzaak van de ongevallen (toestel, omgeving of gedrag). Bovendien zijn er geen gegevens over het aantal spelen (in mindere mate) attractietoestellen waardoor het lastig is de cijfers in een breder perspectief te plaatsen. Tot slot komt uit de evaluatie naar voren dat lang niet alle incidenten gemeld en geanalyseerd worden. We constateren dat goed inzicht in de ongevalcijfers ontbreekt en harde conclusies derhalve niet zijn te trekken.

Uiteraard is ieder ongeval er één teveel. Toch constateren we dat het aantal ongelukken in absolute zin niet schrikbarend hoog is. Dodelijke ongevallen met gebreken in het toestel als oorzaak komen in Nederland niet voor. Ook zijn de letsels doorgaans niet bijzonder ernstig. Bovendien wijzen veel betrokkenen er op dat de ongevallen veelal niet veroorzaakt worden door onveilige toestellen maar dat gedrag en/of omgeving een veel belangrijkere rol spelen. In dat licht bezien is de vraag reëel of het terecht is de effectiviteit van het WAS af te zetten tegen de – niet onderbouwde – doelstelling van 25%.

Bijna alle betrokken partijen zijn namelijk van mening zijn dat er weliswaar geen causaal verband is te leggen maar dat het WAS wel degelijk een bijdrage heeft geleverd aan de verhoging van de veiligheid van toestellen. De toelatingseisen, het systeem van (periodieke) keuringen en het toezicht door de nVWA dragen – los van autonome ontwikkelingen – bij aan de inherente veiligheid van attractie- en speeltoestellen.

Dat neemt niet weg dat de werking van het systeem op onderdelen geoptimaliseerd kan worden. Daarop gaan we in de volgende paragrafen nader in.

Conclusie 1: Het WAS draagt bij aan de veiligheid van toestellen en is daarmee effectief

6.2.2 De werking van het stelsel

Op papier is het stelsel van rollen en verplichtingen dat het WAS aan de sector oplegt, sluitend. Fabrikanten of importeurs kunnen door de toelatingskeuring alleen toestellen op de markt brengen die aan alle veiligheidseisen voldoen. Exploitanten zijn verplicht hun attractietoestellen – die in vergelijking met speeltoestellen risicovoller zijn – minimaal jaarlijks te laten herkeuren. Erkende bedrijven die aan allerlei eisen moeten voldoen, verrichten deze keuringen waardoor de veiligheid van de toestellen op het wettelijke niveau blijft. De nVWA bewaakt de werking van het systeem door op te treden tegen bedrijven die zich aan de verplichtingen onttrekken.

Uit de evaluatie komt naar voren dat alle partijen (met uitzondering overigens van de groep beheerders van één of enkele speeltoestellen) goed op de hoogte zijn van de beoogde invulling van hun rol en hun verplichtingen. Ook zijn de verplichtingen goed uitvoerbaar. De onderzoeken van de nVWA illustreren dit. De naleving is in de regel op orde. De ongevalcijfers spreken voor zich.

Daarentegen heeft men uitgesproken oordelen over de rolopvatting en taakinving van de andere actoren. De exploitanten oordelen hard over de nVWA en de AKI's, de AKI's wijzen naar elkaar en naar de andere partijen, de nVWA weer naar de AKI's en een deel van de exploitanten enzovoorts.

Tijdens de interviews werden diverse incidenten aangedragen die het niet optimaal functioneren van vooral de andere partijen dienden te illustreren. We hebben deze voorvallen – binnen de kaders van de evaluatie – niet verder uit kunnen pluizen. Wel viel ons op dat de incidenten niet altijd even actueel zijn, dat een aantal wederzijds wordt erkend maar dat de lezingen doorgaans sterk uiteenlopen. Alles overziende stellen we vast dat de relaties tussen de partijen gespannen zijn en het wederzijds vertrouwen ontbreekt.

Deels is dat begrijpelijk. De belangen zijn immers groot en men redeneert logischerwijs vanuit zichzelf. Aan de andere kant constateren nagenoeg alle betrokken substantiële verbeteringen in de werking van het stelsel in vergelijking tot enkele jaren geleden. Ook zijn de bonden, AKI's en de nVWA sinds kort weer met elkaar in gesprek. Een aantal pijnpunten (waaronder de uiteenlopende toetsingskaders, het toezicht op buitenlanders en de opstellingsinspecties) blijft echter en zorgt voor veel onrust. Een meer open en constructieve houding richting elkaar kan de oplossing van deze punten versterken.

Dit temeer omdat enkele punten aan zijn te wijzen die het functioneren van het stelsel kunnen optimaliseren. Daar zou in alle openheid over gesproken moeten worden. Alle partijen staan daarvoor aan de lat. In de volgende paragraaf gaan we daarop nader in.

Conclusie 2: Het stelsel functioneert op hoofdlijnen goed. De rollen, verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn bekend, uitvoerbaar en worden in de regel goed nageleefd. Op een aantal punten kan de werking van het systeem worden geoptimaliseerd. Alle partijen hebben daarin een rol. Hoewel de partijen sinds kort weer met elkaar in gesprek zijn, zijn en blijven de gespannen onderlinge verhoudingen tussen de diverse partijen in dat licht problematisch. Dat staat een open en constructieve discussie in de weg en kan een rem zijn voor het doorvoeren van verbeteringen.

6.2.3 De werking op onderdelen

Zoals hierboven geconstateerd is de werking van het stelsel in grote lijnen op orde. Op een aantal punten constateren we echter mogelijkheden voor verbetering. Het merendeel geldt zowel voor attractie- als voor speeltoestellen. Een aantal ziet specifiek op één van beide domeinen.

Systeem van keuringen

Het systeem van keuringen draagt in onze ogen bij aan de veiligheid van attractie- en speeltoestellen. Niet voor niets onderschrijven alle partijen het nut en de noodzaak van de keuringen. Het gevoel van een aantal partijen dat de jaarlijkse keuring van relatief eenvoudige toestellen aan de zware kant is, kunnen wij ons goed voorstellen. Het pleidooi voor een frequentie die meer aansluit bij de risico's ook. Het gaat tenslotte om behoorlijke kosten die de exploitanten moeten maken.

Voor wat betreft speeltoestellen geldt een soortgelijke redenering. Nu is er sprake van een typegoedkeuring die onbeperkt geldig blijft. Voor een groot aantal toestellen is dat uitstekend. Voor enkele toestellen met een groter risico of waarvoor geldt dat de stand der techniek relatief snel blijft veranderen, ligt een typekeuring met een relatief beperkte geldigheid meer voor de hand.

Conclusie 3: Het systeem van keuringen is adequaat. De geldigheidsduur van het certificaat staat niet altijd in verhouding tot de risico's van het toestel.

Toetsingskaders

Hoewel de toetsingskaders (WAS en de NEN-EN) voor veel toestellen toereikend zijn, bieden ze niet voor alle toestellen een sluitend kader. Deels komt dat doordat nieuwe toestellen steeds complexer worden. Voor attractietoestellen wordt dit gat zo goed mogelijk ingevuld door de praktijkrichtlijnen, de AKI-besluitenlijst en zo nodig door de AKI's ontwikkelde eigen checklisten. Voor speeltoestellen werkt dat in grote lijnen hetzelfde (met uitzondering van de praktijkrichtlijnen). Dit complex van normen leidt onvermijdelijk tot interpretatieverschillen. Hoewel de ruimte in onze optiek niet al te groot kan zijn, leidt dit tot onduidelijkheid bij de exploitanten. Zij ervaren verschillen tussen de inhoud van de keuringen en leggen dat – in het licht van de gespannen verhoudingen – uit als één van de symptomen van slecht functioneren van het systeem.

Bij speeltoestellen geldt nog een ander punt. Omdat deze in de regel technisch minder complex zijn dan attractietoestellen, is de ruimte die de wetgever biedt om niet via de Europese normen maar op een alternatieve wijze (risicoanalyse) aan te tonen dat het toestel veilig is, geen hypothetische mogelijkheid maar een reële optie. Ook sommige keuringsinstellingen bewandelen deze weg en keuren aan de hand van een eigen risicoanalyse. Andere keuringsinstellingen kiezen daarentegen voor een strikte toepassing van de normen. Zonder onze voorkeur voor de ene of de andere weg uit te spreken, constateren wij dat zij in de praktijk verschillende keuringsresultaten kunnen opleveren. Een strikte toepassing van de normen kan leiden tot goedkeuring van een toestel terwijl hetzelfde toestel redenerend vanuit de eisen die het WAS stelt, niet aan de eisen voldoet. Dit bijvoorbeeld omdat de norm niet up-to-date is⁵¹ of niet het gehele toestel dekt. Het omgekeerde – waarbij een toesteltype op basis van de normen afgekeurd zou moeten worden maar op basis van het WAS zelf toch goedgekeurd kan worden – kan zich ook voordoen. Dat dergelijke situaties leiden tot onduidelijkheden bij producenten en beheerders, is evident. De AKI's zouden moeten signaleren wanneer toepassing van de norm en de wet tot uiteenlopende resultaten leidt en in samenspraak met de andere AKI's en de nVWA tot een vergelijk moeten komen. Voor zover vertrouwd wordt op de normen geldt het punt dat de scope van de kaders beperkt is. De normen zien puur op de technische veiligheid van de toestellen. Zaken als het gedrag van de gebruiker, de interactie tussen toestellen en de deskundigheid van de operator zijn minstens zo belangrijk in het voorkomen van ongevallen maar worden in het huidige systeem niet (altijd) getoetst.

Conclusie 4: De toetsingskaders zijn niet over de gehele linie toereikend. De NEN-EN-normen voldoen niet in alle gevallen. De keuringsinstellingen hanteren dan nadere normen om dit gat te vullen. Dat kan leiden tot verschillen in toetsingskaders die voor producenten, exploitanten of beheerders niet duidelijk zijn.

AKI's

De AKI's vormen de spil in het stelsel. Als zelfstandig bestuursorgaan voeren zij een cruciale taak uit: de (periodieke) keuring van de toestellen. Nagenoeg iedereen constateert dat de kwaliteit van de AKI's na de omstrede benchmark voor attractietoestellen (2009) is toegenomen maar dat er nog steeds meerdere 'zwakke broeders' zijn. Dat gaat niet alleen om buitenlandse instellingen maar ook om Nederlandse. Hoewel niet is gezegd dat zij onder de norm presteren, is de onvrede hierover bij de andere AKI's groot. Zij constateren dat hun concurrenten 'onder de prijs' werken hetgeen afdoet aan de kwaliteit van de keuringen. De exploitanten/beheerders bevestigen dit beeld.

De harde concurrentie is verder een belangrijke oorzaak voor het matige functioneren van de AKI-overleggen. Hoewel ook hier het beeld is dat de kwaliteit toeneemt, is er veel kritiek op de

⁵¹ Zowel het denken over veiligheid als het gedrag van de gebruiker blijken zich in de praktijk soms sneller te ontwikkelen dan de normen kunnen bijbenen.

participatie van een aantal instellingen en de opvolging van de afspraken. Het AKI-overleg heeft daarmee niet de coördinerende en sturende rol die het zou moeten vervullen.

In onze optiek is het aantal AKI's (te) groot afgezet tegen het aantal jaarlijkse keuringen dat moet worden uitgevoerd. De spoeling is erg dun. Het gevolg is een sterke concurrentie op prijs en het zoeken naar verbreding van de markt. De opstellingsinspecties – een doorn in het oog van de exploitanten – zijn hiervan een voorbeeld. Zowel de prijsconcurrentie als de marktverbreding zijn ongewenst. De prijsconcurrentie leidt onvermijdelijk tot een druk op de kwaliteit.

De marktverbreding kan minimaal de schijn van belangenverstremgeling opwekken en verstoort de verhoudingen in de sector.

Conclusie 5: De AKI's zijn cruciaal voor de werking van het systeem. De meeste AKI's functioneren op niveau. Door de felle concurrentie is er druk op de tarieven en daarmee op de kwaliteit. Andere AKI's zoeken naar verbreding van de markt, hetgeen wij als ongewenst zien. Het AKI-overleg voldoet niet.

Opstellingsinspecties

Een groot deel van de gemeenten laat een opstellingsinspectie uitvoeren voor de aanvang van een kermis. Een aantal AKI's voert dergelijke inspecties uit. Zij beoordelen niet alleen het terrein, de vluchtwegen en dergelijke maar nemen ook de attractietoestellen onder de loep. Hoewel zij stellen dat er geen dubbelingen plaats vinden met de jaarlijkse keuring ervaren exploitanten dat anders.

Ook hier geldt dat we binnen het bestek van de evaluatie dit fenomeen niet feitelijk hebben kunnen onderzoeken. Redenerend vanuit het WAS delen wij wel de mening van de exploitanten dat de opstellingsinspecties – indien ook de kwaliteit van de toestellen daarin wordt meegenomen – leiden tot een dubbeling. De jaarlijkse keuring zou de veiligheid van de toestellen moeten borgen. Dat een exploitant zijn attractietoestel volgens de specificaties uitbaat, moet door de nVWA worden bewaakt. Doorredenerend is een opstellingsinspectie die ook het toestel meeneemt onnodig. Mocht de praktijk anders uitwijzen dan dient het WAS te worden aangepast. Blijkbaar is de systematiek van keuringen dan toch niet toereikend.

Ook de rol van de AKI's bij de opstellingsinspecties ligt gevoelig. Hun onafhankelijkheid kan in het geding komen wanneer ze hun 'eigen' attractietoestellen beoordelen. De schijn van belangenverstremgeling ligt op de loer hetgeen een belangrijk beoordelingspunt zou moeten zijn (althans volgens het toetsingskader) bij de aanwijzing als keuringsinstituut.

Overigens stellen wij niet de opstellingsinspectie in zijn geheel ter discussie. Zaken als vluchtwegen, struikelgevaar en dergelijke dienen strikt bewaakt te worden. Wel dienen de dubbelingen met de keuringen uitgebannen te worden.

Conclusie 6: De opstellingsinspecties zijn – voor zover zij betrekking hebben op de veiligheid van de

attractietoestellen – niet nodig. De opstellingsinspecties en de jaarlijkse keuring van de toestellen lijken deels op dezelfde zaken te zien. Minimaal is sprake van een ‘grijs gebied’. Deze dubbelingen moeten worden voorkomen.

Exploitanten van attractietoestellen

Attractietoestellen worden enerzijds in attractieparken en anderzijds op kermissen geëxploiteerd. Uit de evaluatie komt naar voren dat dit geheel andere doelgroepen zijn. De attractieparken hebben een eigen staf en zijn – nog meer dan kermisexploitanten – gevoelig voor negatieve publiciteit. De veiligheid is daar goed geborgd.

Kermisexploitanten zijn even goed deskundig, maar de veiligheidsrisico's van hun toestellen zijn door het veelvuldig afbreken en weer opbouwen ervan simpelweg groter. Hoewel het veiligheidsbesef groot is, is de druk om 'te draaien' (niet alleen bij exploitanten maar ook bij de sensatiezoekende klanten) eveneens groot. Daar komt bij dat de branche, net als andere sectoren, zwakke broeders kent. Strikt toezicht daarop is noodzakelijk.

Dat neemt niet weg dat het van belang is de branche op zijn deskundigheid en verantwoordelijkheid aan te spreken. Men voelt zich nu niet altijd afdoende gekend in bijvoorbeeld de ontwikkeling van toetsingskaders, opvolging van incidenten en dergelijke. Juist de kennis van de branche is van belang om deze zaken goed in te vullen. Van belang daarbij is dat geredeneerd moet worden vanuit de kracht van de brancheorganisaties. Sommige zaken zullen zij wel waar kunnen maken, op andere punten zal het mandaat van de leden niet afdoende zijn.

Aan de andere kant dient de branche zich rekenschap te geven van het feit dat zowel de AKI's als de nVWA ook cruciale rollen vervullen in het stelsel en hun taken en verantwoordelijkheden naar eer en geweten uit proberen te voeren. Voor het gegeven dat "men elkaars taal niet spreekt" zijn meerdere partijen verantwoordelijk.

Conclusie 7: De exploitanten vormen een divers samengestelde doelgroep. Cruciaal is dat zij op hun verantwoordelijkheid en deskundigheid worden aangesproken. Tegelijkertijd dienen zij begrip op te brengen voor de rollen en verantwoordelijkheden van de andere partijen.

Beheerders van speeltoestellen

De groep beheerders van speeltoestellen is zeer divers samengesteld. Uit de evaluatie komt naar voren dat van de drie grootste groepen beheerders – gemeenten, scholen en speeltuinverenigingen – steeds circa twee derde op de hoogte is (of zegt te zijn) van de inhoud van het WAS. Dat betekent dat een tamelijk forse groep *niet* op de hoogte is van het WAS. Wij veronderstellen dat dit bij beheerders voor wie het beheren van speeltoestellen vaak niet de kerntaak is, niet anders zal zijn. Verschillende beheerders beschikken daarbij over toestellen die vóór 26 maart 1997 – de datum van inwerkingtreding van het Bvas – gefabriceerd zijn. Uit onderzoek van de nVWA onder campings

in 2009 blijkt zelfs 45% van alle toestellen ouder dan het WAS te zijn. Deze toestellen hoeven niet gekeurd te zijn maar moeten wel veilig zijn.

In combinatie houden deze twee gegevens naar onze opvatting het risico in dat een aantal toestellen buiten het systeem is gebleven. Dit risico ligt vooral bij toestellen ouder dan 1997: omdat voor deze toestellen geen keuringsverplichting bestaat, staat alleen de beheerder (en niet langer ook de producent) aan de lat om aan de veiligheidseisen te voldoen. Omdat deze niet altijd op de hoogte is van de eisen, zal hij er niet automatisch aan voldoen.

Het relatief grote aantal speeltoestellen maakt dat maar een beperkt deel van deze onveilige situaties aan het licht zal komen tijdens controles van de nVWA. Dit stelt enerzijds hoge eisen aan de prioritering van de nVWA en pleit anderzijds voor een ruime invulling van toezicht en handhaving, waarbij goed gekeken wordt naar mogelijkheden om andere toezichthouders als ogen en oren te benutten en naar mogelijkheden om bijvoorbeeld communicatie in te zetten als handhavinginstrument. Met dit laatste is de nVWA overigens goed begonnen.

Een bijzondere rol wordt gespeeld door de inspectiebureaus aan wie sommige beheerders het feitelijk beheer van hun speeltoestellen toevertrouwen. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze meerwaarde kunnen hebben maar ook voor ruis en problemen kunnen zorgen. Het belangrijkste hiervan is dat sommige inspectiebureaus buiten hun rol treden en (delen van) de keuring over doen. Het vanuit de branche zelf gestarte professionaliseringstraject zou op dit punt voor verbetering kunnen zorgen.

Conclusie 8: De beheerders van speeltoestellen vormen eveneens een divers samengestelde doelgroep, waarvan een deel niet goed op de hoogte is van de verplichtingen uit het WAS. Gecombineerd met het feit dat een relatief groot aantal speeltoestellen van vóór 1997 dateert, is er een risico dat speeltoestellen buiten het systeem blijven. Dit pleit voor een ruime invulling van toezicht en handhaving.

6.2.4 Toezicht op het stelsel: de nVWA

In een stelsel waarin marktpartijen een grote eigen verantwoordelijkheid dragen en het toezicht deels is opgedragen aan niet-overheidspartijen is een goed functionerend toezicht- en handhavingssysteem een cruciale schakel. Dat moet er in de eerste plaats op gericht zijn alle relevante actoren 'in het stelsel te trekken' en in de tweede plaats zorgen voor prikkels die betrokkenen er toe bewegen zich aan hun verplichtingen houden. Het toezicht op de AKI's is een andere belangrijke component.

Om met dat laatste te beginnen. De oordelen over de kwaliteit van dit toezicht wisselen. Daar waar de ene groep het toezicht als serieus en pittig ervaart, zegt een andere partij dat het toezicht eenvoudig is. Mogelijk hangt dit samen met de mate waarin de AKI's een en ander op orde hebben. Voortbordurend op het gegeven dat breed wordt erkend dat een aantal AKI's kwalitatief onvoldoende zou zijn, betekent wat ons betreft wel dat de inhoudelijke component van het toezicht

nog eens bezien moet worden. Wellicht is een nieuw benchmarkonderzoek (dat door de sector zwaar is bekritiseerd maar tegelijk als belangrijke prikkel wordt aangewezen) een mooi instrument. Verder is het sanctie-instrumentarium niet toereikend. Schorsing of vernietiging van de erkenning is een te zwaar middel. Gezocht moet worden naar een lichter instrument.

Voor wat betreft attractietoestellen geldt dat het grootste deel van de exploitanten de verplichtingen kent en zich daar ook aan houdt. De keuringsplicht is in dat verband een cruciale verplichting. Behoudens buitenlandse exploitanten houden de Nederlandse bedrijven zich hier goed aan.

Voor speeltoestellen is dit anders. De groep beheerders is omvangrijk en zeer divers van samenstelling. Bovendien is het beheer van een toestel in de regel geen kernactiviteit maar meer een afgeleide van andere activiteiten. Een substantieel deel kent het WAS dan ook niet en houdt zich dan ook niet zonder meer aan de verplichtingen. Handhavingscommunicatie is één van de instrumenten om deze doelgroepen te bereiken. Dit zou zich in onze optiek niet alleen moeten richten op de beheerders maar ook op andere doelgroepen, waaronder ouders en andere toezichthouders. Dit met als doel signalen los te krijgen en druk vanuit andere kanalen te ontwikkelen op de beheerders.

Erop toezien of exploitanten/beheerders hun attractie- of speeltoestel conform de richtlijnen van de fabrikant en aanvullende voorschriften die voortvloeien uit de keuring opbouwen en uitbaten, is een andere belangrijke taak van de nVWA. De doelgroepen zijn te omvangrijk om dat voor alle attractie-/speeltoestellen periodiek na te kunnen gaan. Een uitgekende toezichtstrategie die zich richt op de grootste risico's en notoire overtreders is daarvoor van belang. Onze indruk is dat de nVWA wel redeneert vanuit risico's – en bijvoorbeeld attractietoestellen meer aandacht geeft dan speeltoestellen – maar er niet goed in slaagt om stelselmatig slechte nalevers te identificeren. De informatie om een dergelijke analyse te maken, ontbreekt.

De aanpak van overtreders is in grove lijnen geschetst in de sanctiestrategie. Een uitgewerkte systematiek van overtredingen met bijbehorende sancties, de aanpak van recidive en dergelijke hebben wij niet aangetroffen. De individuele inspecteurs hebben daarmee een grote beleidsvrijheid, hetgeen niet per definitie onwenselijk is overigens. Aan de andere kant kan dit leiden tot uiteenlopend optreden en wisselende aanpakken. Dat dit kan leiden tot onduidelijkheid in de sector is evident.

Speciaal punt van aandacht vormt de sanctionering van buitenlandse exploitanten die zonder certificaat van goedkeuring opereren. De sanctie die zij opgelegd krijgen (een termijn van acht weken om een certificaat te verwerven), is niet effectief. De overtreder is immers niet meer te traceren. Een direct te innen geldboete om het economisch voordeel af te romen, ligt in onze optiek meer voor de hand. Het standpunt van de nVWA dat dit tot rechtsongelijkheid zou leiden, delen wij niet op voorhand. Nadere juridische analyse op dit punt is noodzakelijk. Het standpunt dat de huidige praktijk juist tot rechtsongelijkheid leidt, is in onze optiek ook houdbaar.

Verder zien wij de analyse van incidenten als een cruciaal onderdeel van systeemtoezicht. Een incident kan immers een indicatie zijn voor systeemfalen. Het melden, analyseren en opvolgen van incidenten is onvoldoende geborgd. Hoewel er verbeteringen zijn ingezet, valt er op dit punt nog een wereld te winnen.

Tot slot stellen we vast dat het team dat toezicht houdt op het WAS beperkt van omvang is en kwetsbaar. De deskundigheid berust bij een beperkt aantal medewerkers hetgeen het apparaat kwetsbaar maakt.

Conclusie 9: Toezicht en handhaving kan aan kracht winnen door de daaraan ten grondslag liggende strategieën kritisch tegen het licht te houden en uit te werken. Het perspectief van de (notoire) overtreder is een belangrijke toevoeging, evenals een uitgewerkte incidentenanalyse en het toezicht op de AKI's. Verder is het apparaat kwetsbaar doordat het leunt op een beperkt aantal toezichthouders.

6.3 Aanbevelingen

Van de conclusies hebben we een aantal aanbevelingen afgeleid die de implementatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen vergroten. Sommige aanbevelingen leiden tot een aanpassing van het WAS. Andere adresseren de nVWA, de AKI's en/of de exploitanten/beheerders.

Aanbeveling 1

De technische veiligheid van een attractie- en speeltoestel is belangrijk bij het voorkomen van incidenten. Andere factoren als omgeving, gedrag van de consumenten en deskundigheid van de operators spelen echter een minstens zo belangrijke rol. Het WAS en de onderliggende normen kunnen niet al deze punten afdekken maar wel een breder bereik krijgen dan alleen de technische kant.

- *Kijk breder dan alleen technische veiligheid en zorg dat ook gedrag, omgeving en deskundigheid worden afgedekt. Voor attractietoestellen geldt dat de AKI's hieraan een bijdrage kunnen leveren door hoofdstuk 7 uit de NEN-EN norm (eisen voor de exploitatie en gebruik) expliciet bij de keuring te betrekken. De bonden kunnen een bijdrage leveren door bijvoorbeeld certificaten aan operators te verstrekken en huisregels voor consumenten op te stellen en deze structureel toe te passen. De nVWA dient deze zaken mee te nemen bij de uitoefening van het reguliere toezicht. Voor speeltoestellen geldt dat het speelterrein als geheel nadrukkelijker onderdeel gemaakt zou kunnen worden van de verantwoordelijkheid van de beheerder, bijvoorbeeld door deze verantwoordelijkheid te benoemen in hoofdstuk 4 van het WAS (zonder haar in producteisen uit te werken in de normen).*

Aanbeveling 2

Het toetsingskader voor zowel de attractie- als de speeltoestellen is niet altijd toereikend. Voor wat betreft de attractietoestellen geldt dat de systematiek niet per definitie het gehele toestel dekt en aanvullende normen moeten worden ontwikkeld. Voor de speeltoestellen gaat het er om dat de toepassing van de eisen uit het WAS tot een andere inschatting kan leiden dan het volgen van de NEN-EN normen. Met name de risicoanalyse geeft de toetsende instelling veel vrijheid.

- *Actualiseer en uniformeer de toetsingskaders. Bij voorkeur door de normen aan te passen. Een andere mogelijkheid is het AKI-overleg hiervoor te benutten. Belangrijk is dat de AKI's en de*

branche de normen in onderling overleg uitwerken met gebruikmaking van elkaars deskundigheid en een open oog voor ieders rol en verantwoordelijkheid. De nVWA dient dit proces nauwgezet te volgen, maar tegelijkertijd het initiatief bij de sector te laten. De sector zelf is immers aan zet.

Aanbeveling 3

Het systeem van keuringen is toereikend. Wel dient de periodiciteit kritisch gezien te worden voor wat betreft de minder risicovolle attractietoestellen. Aan de andere kant doet de eenmalige typekeuring voor speeltoestellen onvoldoende recht aan de risico's die kunnen ontstaan door veranderingen in de stand der techniek.

- *Richt onder regie van het ministerie van VWS een werkgroep in waarin de branches, de AKI's en de nVWA in onderling overleg komen met uitgewerkte voorstellen om de periodiciteit van de keuringen aan te passen aan het risiconiveau van de attractie- en de speeltoestellen.*

Aanbeveling 4

Het aantal AKI's is te groot in het licht van het aantal (jaarlijkse) keuringen dat verricht moet worden. Gevolg is dat zij zoeken naar marktverbreding en/of sterk op prijs concurreren. Beide zijn ongewenste ontwikkelingen. Een ander gevaar is dat ze te weinig keuringen verrichten om hun deskundigheid op niveau te houden.

- *Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de erkenning van de AKI's. De publieke taak van de AKI's rechtvaardigt het stellen van een maximum aan het aantal keuringsinstellingen. Door het formuleren van aanvullende eisen dient het ministerie het aantal AKI's terug te dringen.*

Aanbeveling 5

De relaties tussen de partijen die onderdeel zijn van het stelsel zijn gespannen. Hoewel de situatie het afgelopen jaar is verbeterd, worden incidenten nog steeds snel uitgelicht en vanuit een negatieve grondhouding geanalyseerd. Nagenoeg alle partijen voelen zich onvoldoende gekend en gewaardeerd. Het wederzijds onbegrip is groot.

- *Investeer in de onderlinge relaties. Daarbij zijn alle partijen aan zet! Voor een belangrijk deel gaat dit om een cultuuromslag die niet plotsklaps gerealiseerd kan worden. De volgende zaken kunnen hieraan een bijdrage leveren:*
 - *Zorg voor korte en duidelijke lijnen.*
 - *Zorg voor een goede onderlinge bereikbaarheid (ook buiten kantooruren!)*
 - *Richt een periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks overleg in waaraan alle partijen deelnemen. De regie hiervoor ligt bij de nVWA. Bespreek hierin de ontwikkelingen en elkaars ervaringen. Waak er daarbij voor de focus niet teveel op incidenten te leggen en heb begrip voor elkaars positie. Borduur daarbij voort op de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet.*
 - *Gebruik elkaars deskundigheid en communiceer open en positief. Spreek elkaar daar ook op aan.*

Aanbeveling 6

Het AKI-overleg is een belangrijk instrument om ervaringen te delen, gedeelde kaders te ontwikkelen en afspraken te maken over de kwaliteitsniveaus. Hoewel de kwaliteit van de overleggen is toegenomen, is er nog een grote slag te maken.

- *Professionaliseer de AKI-overleggen door het instellen van een secretariaat en vaste (externe) voorzitter. Monitor ook de uitvoering van de afspraken. Dit is bij uitstek een taak voor de AKI's zelf.*

Aanbeveling 7

De opstellingsinspecties en de periodieke keuringen bij attractietoestellen kennen een overlap. Deze zorgt voor veel weerstand bij de exploitanten. Aan de andere kant wijzen de AKI's er op dat de inspecties vaak onregelmatigheden opleveren.

- *Neem de overlap tussen opstellingsinspecties en de keuringen weg. Inspecties van vluchtwegen enz. zijn uiteraard noodzakelijk en een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wie zij daarvoor inschakelen is hun zaak. Of de attractietoestellen opgebouwd zijn conform de specificaties van de fabrikant en voldoen aan de eisen van het keurmerk is een zaak van de nVWA. Deze twee invalshoeken moeten strikt worden gescheiden. Omdat de opstellingsinspecties een autonome taak zijn van de gemeenten is het aan de nVWA om hen hierover te informeren. De AKI's hebben een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen van de overlap en dienen deze ook te nemen.*

Aanbeveling 8

De toezicht-, handhavings- en interventiestrategie behoeft nadere uitwerking. Duidelijk moet worden tegen welke overtredingen de nVWA op welke wijze optreedt. Het perspectief van de dader moet daarin een duidelijke plaats krijgen. Dat geldt ook voor de sanctionering van buitenlandse exploitanten en – in ander verband – voor de AKI's. Gezocht moet verder worden naar een methode om gericht te kunnen prioriteren. Het vergroten van inzicht in het nalevingsgedrag is daarvoor van belang, mede in het licht van de omvang van het toezichthoudende apparaat.

- *De toezicht- en handhavingsstrategie dient door de nVWA concreet uitgewerkt te worden. Maak daarvoor gebruik van de deskundigheid van de sector en breng het daderperspectief in.*
- *De nVWA moet in staat worden gesteld een duidelijke relatie te leggen tussen attractietoestel en houder. Neem daarbij bijvoorbeeld het houderschap van een auto als voorbeeld. Registreer welke houders (regelmatig) overtredingen begaan en stem het toezicht daarop af. Laat gemeenten melden welke attractietoestellen/houders op de kermis (gaan) staan. De nVWA dient zelf een voorstel te ontwikkelen om dit mogelijk te maken. Betrek de bonden daar ook bij.*
- *Gebruik de APK-systematiek als inspiratie om het toezicht op de AKI's vorm te geven. Dit door bijvoorbeeld een systeem van administratieve handhaving op te zetten en attractie- / speeltoestellen steekproefsgewijs na een keuring te herkeuren. Ook hiervoor dient de nVWA een voorstel te ontwikkelen.*

- *De AKI's en de nVWA dienen in samenspraak normen te ontwikkelen om een toetsbaar adequaat niveau voor AKI's te formuleren. Persoonscertificatie zou daarbij in ieder geval in overweging genomen moeten worden.*
- *De nVWA en het ministerie van VWS dienen samen te zoeken naar een sanctie-instrument om het gat tussen de waarschuwing en het schorsen/intrekkingen van de erkenning van AKI's te vullen. Een variant is strikter te handhaven zodat sneller gesanctioneerd kan worden.*
- *De eenduidige en uniforme toepassing van de strategieën dient strikt door de nVWA bewaakt te worden zodat alle toezichthouders in gelijke situaties gelijk handelen.*
- *Het ministerie van VWS heeft als opdrachtgever – naast de nVWA zelf – een rol in het bewaken van de robuustheid van het toezichthoudend apparaat, zowel in aantallen als in professionaliteit.*

Aanbeveling 9

Incidenten kunnen een aanwijzing zijn dat het systeem op onderdelen niet voldoet. Incidenten worden nu niet standaard gemeld. Ook de analyse en opvolging is onduidelijk. Bovendien is er veel discussie over het aantal ongevallen en de achterliggende oorzaken daarvan.

- *Een goed registratie- en meldingssysteem is in eerste instantie een zaak van de sector zelf. Voor attractietoestellen werkt de NKB inmiddels aan een systeem. Van belang is dat de andere bond, de AKI's en de nVWA hierbij betrokken worden. Ook zij moeten hier immers mee werken en de vruchten van kunnen plukken. Voor speeltoestellen geldt dat de winst vooral te behalen is in het maken van heldere afspraken over de opvolging van meldingen van incidenten.*

Aanbeveling 10

Voorals beheerders van één of enkele speeltoestellen kennen het WAS niet of onvoldoende. De kans is groot dat zij zich niet aan de verplichtingen houden. Tegelijkertijd is het gezien de omvang en diversiteit van de doelgroepen onmogelijk om intensief toezicht uit te oefenen.

- *Zoek naar manieren om het aantal 'ogen en oren' van de nVWA te vergroten en langs andere lijnen invloed uit te oefenen op de doelgroepen. Denk bijvoorbeeld aan het informeren van ouders, afdelingen groenonderhoud en dergelijke. Wellicht kunnen ook andere toezichthouders als de brandweer, GGD en Onderwijsinspectie een rol spelen. Het is aan de nVWA om deze contacten te leggen.*

Bijlage 1

Overzicht geraadpleegde literatuur

Overzicht geraadpleegde literatuur

- Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen, Nota van Toelichting, Staatsblad 1996, nr. 474.
- Diverse stukken 'Fun and Adventure', 2009.
- Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XVI, nr. 267.
- Kamerstukken II, Vaststelling Reikwijdte WAS, 22 februari 2007, VGP/PSL 27 51205
- Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 XVI, nr. 133.
- Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XVI, nr. 155.
- nVWA , Kermisattracties. Inspectieresultaten 2009, mei 2010.
- nVWA , Veiligheid van speeltoestellen op het schoolplein. Inspectieresultaten 2009, mei 2010.
- nVWA , Veiligheid van speeltoestellen op de camping. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010.
- nVWA , Veiligheid van speeltoestellen bij speeltuinverenigingen. Inspectieresultaten 2009, augustus 2010.
- nVWA , Attractietoestellen. Presentatie aan VGK, november 2010.
- nVWA, Meerjarenbeleidsplan Handhaving 2012-2015 i.o.
- nVWA , Evaluatie Aangewezen Keuringsinstellingen, april 2011.
- nVWA , Specifiek interventiebeleid productveiligheid, juli 2011.
- nVWA , Rollen en verantwoordelijkheden inzake attractieveilgheid, juli 2011.
- Normcommissie Speeltoestellen, 'Bijblad' bij NEN-EN 1176. Toelichting voor normgebruikers, juni 2011.
- Staatscourant, Nadere regels attractie- en speeltoestellen, Staatscourant 1997, nr. 33.
- Staatscourant, Wijzigingsbesluit Bvas, Nota van Toelichting, Staatscourant 2000, nr. 161.
- Staatscourant, Reikwijdtenotitie bij Warenwetbesluit attractie- en speeltuintoestellen, Staatscourant 2007, nr. 44.
- Voedsel- en Warenautoriteit, Informatieblad 38, 4 september 2006.
- Voedsel- en Warenautoriteit, Toetsingskader voor keuringsinstellingen, mei 2007.
- Voedsel- en Warenautoriteit, Toezichtarrangement Attractie- en speeltoestellen, 2008.
- Voedsel- en Warenautoriteit, Nieuw toezicht op attractieparken 2007 en 2008, februari 2009.

Berenschot

- Voedsel- en Warenautoriteit, Onderzoek functioneren aangewezen keuringsinstanties voor attracties. Uitvoering van een kermisattractiekeuring door vier aangewezen keuringsinstanties, april 2009.
- Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen.
- Visser, B.M., G.B.J. de Baaij en S. Bouwens, Speelnatuur en veiligheid, Richtlijnen en aanbevelingen voor terreinbeheerders, oktober 2008.
- Website allesoverspelen.nl
- Website vwa.nl
- Website CenV.nl

Bijlage 2

Geraadpleegde deskundigen

Geraadpleegde deskundigen

Mw Arons	Brancheorganisatie Kinderopvang
Dhr Bakker	Tüv Sud Benelux
Dhr Berkel	nVWA
Dhr Blokker	NKB
Dhr Bloemendaal	nVWA
Dhr Boots	NKB
Dhr Bos	Keurmerkinstituut
Mw Brugman	Horeca Nederland
Mw Castelijm	Efteling
Dhr Dekker	nVWA
Dhr Van Eijnatten	MKB certificatie
Dhr Van den Einden	Liftinstituut
Dhr Everaerts	Spereco Holland BV
Mw Haijer	Platform Ruimte voor de jeugd
Dhr Harmsen	RECRON
Dhr Van Hirtum	Vinçotte
Mw Hoofwijk	Consument & Veiligheid
Dhr Huiskens	MKB Certificatie
Dhr Kloosterman	SVS
Dhr Koole	VNG
Dhr Van Luipeu	Efteling
Dhr Mense	VGK
Mw Van der Molen	BOVAK
Dhr Oosterbaan	NUSO

Berenschot

Dhr Plemp	NUSO
Dhr Regter	NKB
Dhr Smit	ABOS/branchevereniging Spelen/Stichting veilig spelen
Dhr Smit	Keurmerkinstituut
Dhr Souilljee	ABOVA
Mw Stoelhorst	Ministerie van VWS
Mw Stoppelenburg	Tüv Sud Benelux
Dhr Van Stuivenberg	Liftinstituut
Dhr Van Tilburg	Vinçotte
Dhr Velsink	nVWA
Dhr Verbaarschot	Tüv Nederland
Dhr Vinken	Branchevereniging Spelen
Dhr van Weperen	Keurmerkinstituut/SVS
Mw van de Wiel	Staatsbosbeheer

Bijlage 3

Verplichtingen WAS per actor

Verplichtingen WAS per actor

ATTRACTIETOESTELLEN

Minister van VWS

Rol:

- Systeemverantwoordelijk voor WAS.

Verplichtingen:

- Aanwijzen van instellingen die keuringen mogen verrichten (AKI's).
- Uitvoeren van evaluaties (WAS: 5 jaar na inwerkingtreding, functioneren AKI's: vierjaarlijks) en de uitkomsten daarvan toezenden aan de Tweede Kamer.

Producenten/importeurs

Rol:

- Produceren/importeren van attractietoestellen.

Verplichtingen:

- Ervoor zorgen dat hun attractietoestellen zodanig zijn ontworpen en vervaardigd dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor veiligheid en gezondheid.
- Ervoor zorgen dat hun toestellen voldoen aan de in de wet genoemde voorschriften.
- Ervoor zorgen dat hun toestellen een technisch constructiedossier en Nederlandstalige gebruiksaanwijzing hebben en identificatie dragen.
- Nieuwe toestellen voorafgaand aan introductie op de Nederlandse markt laten keuren door een aangewezen keuringsinstelling (geen typekeuring).

Aangewezen keuringsinstellingen

Rol:

- Keuren van attractietoestellen met bijbehorende technische constructiedossiers (bij eerste keuring).
- Jaarlijks herkeuren van attractietoestellen (bij vervolgkeuringen).
- Afgeven van certificaat van goedkeuring voor toestellen die aan de voorschriften voldoen.

Verplichtingen:

- Blijvend voldoen aan de rechtmatigheidseisen uit art. 19 WAS.
- Informeren van VWA over uitslag van keuringen.
- Indien certificaat wordt geweigerd/ingetrokken: informeren van andere AKI's.

Exploitanten/beheerders

Rol:

- Exploiteren, beheren en onderhouden van attractietoestellen.

Verplichtingen:

- Ervoor zorgen dat het attractietoestel steeds wanneer het opgebouwd is, veilig te gebruiken is.
- Ervoor zorgen dat het attractietoestel goed onderhouden is.
- Ervoor zorgen dat het attractietoestel jaarlijks opnieuw gekeurd wordt door een AKI.
- Bewaren en bijhouden van een logboek met daarin gegevens over het toestel, keuringen, inspecties, onderhoud en ongevallen.

nVWA

Rol:

- Toezien op naleving WAS.

Verplichtingen:

- Toezien op veiligheid attractietoestellen.
- Toezien op naleving WAS door fabrikanten, importeurs, beheerders en exploitanten.
- Toezien op naleving WAS door aangewezen keuringsinstellingen (AKI's).

Gemeenten

Rol:

- Geen wettelijke rol (komen in Warenwet/WAS niet voor).

Activiteiten:

- Verrichten van opstellingsinspecties bij kermissen op basis van evenementenbeleid en bouwregelgeving (is zelf opgenomen rol, geen wettelijk vereiste).

Inspectiebureaus

Rol:

- Geen wettelijke rol (komen in Warenwet/WAS niet voor).

Activiteiten:

- In opdracht van gemeenten uitvoeren van opstellingsinspecties bij kermissen.

Raad voor Accreditatie

Rol:

- Geen wettelijke rol (komen in Warenwet/WAS niet voor).

Activiteiten:

- Accrediteren van AKI's op basis van periodieke audit.
- Accreditatie is geen check of AKI de wettelijke voorschriften naleeft maar een verklaring dat de kwaliteit van organisatie en processen geborgd is.
- Accreditatie is voor AKI's niet verplicht.

SPEELTOESTELLEN EN WATERGLIJBANEN

Minister van VWS

Rol:

- Systeemverantwoordelijk voor WAS.

Verplichtingen:

- Aanwijzen van instellingen die keuringen mogen verrichten (AKI's).
- Uitvoeren van evaluaties (WAS: 5 jaar na inwerkingtreding, functioneren AKI's: vierjaarlijks) en de uitkomsten daarvan toezenden aan de Tweede Kamer.

Producenten/importeurs

Rol:

- Produceren/importeren van speeltoestellen.

Verplichtingen:

- Ervoor zorgen dat hun speeltoestellen zodanig zijn ontworpen en vervaardigd dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor veiligheid en gezondheid.

- Ervoor zorgen dat hun toestellen voldoen aan de in de wet genoemde voorschriften.
- Ervoor zorgen dat hun toestellen een technisch constructiedossier en Nederlandstalige gebruiksaanwijzing hebben en identificatie dragen.
- Nieuwe typen toestellen voorafgaand aan introductie op de Nederlandse markt laten keuren door een aangewezen keuringsinstelling

Aangewezen keuringsinstellingen

Rol:

- Keuren van een het type kenmerkend monster van een speeltoestel met bijbehorend technisch constructiedossier.
- Afgeven van certificaat van goedkeuring voor toestellen die aan de voorschriften voldoen.

Verplichtingen:

- Blijvend voldoen aan de rechtmatigheidseisen uit art. 19 (integriteit en geheimhouding, onafhankelijkheid, rechtspersoonlijkheid, beschikbaarheid van personeel en middelen, deskundigheid en opleiding, onpartijdigheid, WA-verzekering).
- Informeren van VWA over uitslag van keuringen.
- Indien certificaat wordt geweigerd: informeren van andere AKI's.

Beheerders

Rol:

- Plaatsen, beheren en onderhouden van speeltoestellen/waterglijbanen.

Verplichtingen:

- Ervoor zorgen dat het speeltoestel/de waterglijbaan veilig te gebruiken is.
- Ervoor zorgen dat het speeltoestel/de waterglijbaan veilig geïnstalleerd en goed onderhouden is.
- Ervoor zorgen dat het bodemmateriaal veilig en goed onderhouden is.
- Bewaren en bijhouden van een logboek met daarin gegevens over het toestel, keuringen, inspecties, onderhoud en ongevallen.

nVWA

Rol:

- Toezien op naleving WAS.

Verplichtingen:

- Toezien op veiligheid speeltoestellen en waterglijbanen.
- Toezien op naleving WAS door fabrikanten, importeurs en beheerders.
- Toezien op naleving WAS door aangewezen keuringsinstellingen (AKI's).

Inspectiebureaus

Rol:

- Geen wettelijke rol (komen in Warenwet/WAS niet voor).

Activiteiten:

- In opdracht van beheerders uitvoeren van periodieke veiligheidsinspecties van speeltoestellen (slijtage).
- In opdracht van beheerders uitvoeren van inspecties van het speelterrein, rekening houdend met feitelijk gedrag.
- Ondersteunen van beheerders bij de naleving van wettelijke verplichtingen (bijv. bijhouden van logboek, uitvoeren van beheers- en onderhoudstaken, enz.).

Raad voor Accreditatie

Rol:

- Geen wettelijke rol (komen in Warenwet/WAS niet voor).

Activiteiten:

- Accrediteren van AKI's op basis van periodieke audit.
- Accreditatie is geen check of AKI de wettelijke voorschriften naleeft maar een verklaring dat de kwaliteit van organisatie en processen geborgd is.
- Accreditatie is voor AKI's niet verplicht.