

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2004

Voor u ligt de rapportage van de evaluatie van het Besluit veiligheid attractie en speeltoestellen (Bvas).

Deze amvb op basis van de Wet gevaarlijke werktuigen (WGW), is in 1997 in werking getreden naar aanleiding van vele ongevallen met attractie- en speeltoestellen en richt zich op het terugdringen van het hoge aantal letsels ten gevolge van dergelijke ongevallen. Bij de behandeling van dit besluit in de Ministerraad is afgesproken dat er na 5 jaar een evaluatie zou plaatsvinden.

Inmiddels zijn die vijf jaar verstreken en is de evaluatie afgerond. Bij het evaluatieonderzoek zijn de doeltreffendheid en de effecten van het besluit onder de loep genomen. Een belangrijke vraag was of het Bvas heeft bijgedragen aan het terugdringen van ongevallen.

Inhoud en werking van het besluit

Het besluit stelt eisen aan het ontwerp en de samenstelling van de toestellen. Producten die niet voldoen aan die eisen mogen niet worden verhandeld. Ook in de gebruiksfase gelden voorgeschreven veiligheids-eisen. Bij het Bvas zijn verschillende Europese normen aangewezen. Indien de aangewezen normen zijn toegepast bij het ontwerp en de vervaardiging van een toestel levert dit het vermoeden op dat het toestel overeenstemt met de veiligheidseisen van het Bvas.

Sinds de evaluatie van het Bvas is de Wet op de gevaarlijke werktuigen in de Warenwet geïntegreerd. Als gevolg hiervan is het besluit onder de werksfeer van de Warenwet komen te vallen. Het besluit is op enkele punten aangepast aan de terminologie en systematiek van de Warenwet en wordt thans het Warenwetbesluit veiligheid attracties en speeltoestellen (WAS) genoemd. Ik zal in deze brief dan ook de term «WAS» of «het besluit» gebruiken.

Uitvoering van de evaluatie

Stichting Consument en Veiligheid en adviesbureau Eiffel hebben de evaluatie van het WAS uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het evaluatie-onderzoek is opgesplitst in twee delen.

Het eerste deel betreft het inhoudelijke aspect van de evaluatie. Stichting Consument en Veiligheid heeft hiertoe ongevalgegevens geanalyseerd. Daarnaast is bepaald wat de trend is in het aantal attractie- en speeltoestellen in Nederland. Ook is de kwaliteit van de toestellen bepaald en zijn de Europese Normen voor de toestellen tegen het licht gehouden. Het tweede deel van de evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Eiffel en betreft de evaluatie van de procedurele en juridische kant van het besluit. Vragen die hierbij spelen waren o.a.: werkt de regelgeving, is die bij de betrokkenen bekend en is de rol van alle «spelers» voldoende duidelijk. De evaluatierapporten zijn op basis van interviews, enquêtes en een expertbijeenkomst tot stand gekomen. Ook zijn de conceptrapporten voorgelegd aan de veldpartijen. De evaluatierapporten zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.¹

Resultaten van de evaluatie

De algemene bevindingen van de onderzoekers zijn dat het WAS werkt. De in het besluit vastgelegde eisen lijken een positief effect te hebben op het verminderen van risico's door attractie- en speeltoestellen. Het aantal ongevallen met attractietoestellen is sinds de invoering van het besluit ongeveer gelijk gebleven. Wel is het aantal attractietoestellen en het gebruik ervan sterk gestegen. De significante stijging van het aantal ongevallen met speeltoestellen, die te zien was tot 1997, is omgebogen tot een lichte daling. Het aantal ziekenhuisopnamen stijgt echter licht. Ten opzichte van vóór de invoering het WAS gebeuren er dus minder ongevallen, maar deze zijn gemiddeld wel ernstiger van aard. Het aantal speeltoestellen en ook het gebruik ervan is toegenomen. De kwaliteit van de speeltoestellen is de afgelopen jaren toegenomen, voornamelijk in technisch opzicht. De grootste problemen op dit moment zijn nog te vinden bij de schokdemping van de ondergrond en de afmetingen van de valzone. Het tijdstip waarop deze evaluatie is uitgevoerd (5 jaar na de invoering van het besluit waarin een overgangstermijn van 2 jaar is opgenomen), is te vroeg om duidelijke conclusies te trekken uit de beschikbare ongevals-cijfers. Als het besluit 10 jaar in werking is zullen de ongevalscijfers opnieuw worden onderzocht.

Het WAS wordt over het algemeen voldoende nageleefd. De kwaliteit van de toestellen en het veiligheidsbewustzijn bij beheerders van toestellen zijn door het WAS duidelijk toegenomen. De inzet en activiteiten van de verschillende branche- en belangenorganisaties spelen hierbij een positieve rol.

Algemeen

De onderzoekers signaleren nog verbeterpunten en aanbevelingen die waarschijnlijk de veiligheid van het toestel en het gebruik daarvan zullen verhogen. Het gaat hier om aanbevelingen op het terrein van de definities en reikwijdte van het besluit, over duidelijkheid van de regelgeving, over gewenste verbeteringen en verduidelijking van de normen, over handhaving en toezicht en over de speeltoestellen en attractietoestellen zelf. De belangrijkste aanbevelingen en mijn standpunten daarop, zijn in deze brief aangegeven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Definities en reikwijdte van het besluit

De betrokkenen moeten op de hoogte zijn van de eisen die aan de toestellen en het onderhoud ervan gesteld worden. De onderzoekers concluderen dat de regelgeving in de meeste gevallen voldoende bekend en duidelijk is bij alle betrokkenen. Dit geldt ook voor de in het besluit gebruikte definities. Er zijn echter grensgevallen waarbij de definities voor toestellen onduidelijk worden bevonden. Voorbeelden hiervan zijn sporttoestellen zoals kartbanen en klimwanden die zowel voor sportbeoefening als in de recreatieve sfeer worden gebruikt. Om te bepalen of deze toestellen aan het WAS moeten voldoen dient het beoogd gebruik en de toepassing van het toestel voor ogen te worden gehouden. Indien een toestel beschikbaar wordt gesteld aan recreatieve gebruikers wordt het beschouwd als speeltoestel of attractietoestel. Dit zal ook als zodanig aan de betreffende branches worden gecommuniceerd.

Om meer duidelijkheid te scheppen zal ik een notitie uitbrengen waarin de reikwijdte van deze richtlijn nader wordt toegelicht. Ook ben ik van plan het besluit zo aan te passen dat in de daartoe aanleiding gevende gevallen speeltoestellen met een verhoogd risico onder het zwaardere regiem zoals geldt voor attractietoestellen komen te vallen. In dit verband denk ik bijvoorbeeld aan «bungyjumpen» en waterglijbanen.

Naast de onduidelijkheden bij de definities van de toestellen, adviseren de onderzoekers ook de reikwijdte van het besluit uit te breiden. De onderzoekers noemen hiervoor onder andere bouwspeeltoestellen, kleine attractietoestellen, straatmeubilair, kunstobjecten en de speelomgeving. Ik ben echter van mening dat het vergroten van de reikwijdte van het besluit echter alleen dient plaats te gebeuren indien deze extra inspanningen voor beheerders en overheden, opwegen tegen de verwachte gezondheidswinst. Gezien de doelstelling van het kabinet om de lasten voor het bedrijfsleven en de beheerders terug te dringen ben ik niet voornemens de reikwijdte van het besluit op deze punten uit te breiden. De risico's van deze producten geven hier ook geen aanleiding toe.

Normen

De onderzoekers concluderen dat verschillende veldpartijen de normen niet zeer gebruiksvriendelijk vinden, incompleet vinden en dat de normen interpretatieproblemen opleveren. Er dient volgens de onderzoekers gestreefd te worden naar eenduidigere Europese normen. Ik zal er dan ook bij het Nederlands normalisatie-instituut (NEN) op aandringen de normen gebruiksvriendelijker te maken en zorg te dragen voor een Nederlandse vertaling. De normen voor speeltoestellen worden thans herzien in Europees verband.

Voordat de binnen het CEN vastgestelde normen door mij worden aangegeven zullen deze met belanghebbenden worden besproken in het Regulier overleg Warenwet van mijn departement. De onderzoekers adviseren om de communicatie tussen overheid en branche over problemen met normen te verbeteren. Problemen met de normen dienen echter te worden besproken in de betreffende normcommissie van het NEN. De meer algemene aspecten kunnen onderwerp zijn bij het overleg tussen VWA en veldpartijen.

Handhaving, toezicht en keuringsinstanties

De onderzoekers adviseren om het gewenste nalevingsniveau van het besluit vast te leggen en de naleving te operationaliseren in meetbare toetsingpunten om in 2007 een helder en objectief inzicht te krijgen in de naleving van het WAS. Ik zal de VWA vragen om aan te geven welke meet-

bare toetsingpunten de grootste bijdrage leveren aan de reductie van risico's en op deze punten intensief te handhaven.

Hiertoe moeten volgens de onderzoekers zondig extra mensen en middelen aan de VWA/Keuringsdienst van Waren ter beschikking worden gesteld. Om dit moment zijn er echter geen middelen om de capaciteit bij de Keuringsdienst van Waren op dit onderwerp uit te breiden. De handhaving van het WAS neemt een aanzienlijk deel van de totale controle capaciteit van de VWA/Keuringsdienst van Waren op het terrein van non-food in beslag. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat de VWA/Keuringsdienst van Waren serieuze inspanningen verricht om het kennis- en ervaringniveau binnen de verschillende regio's te verbeteren en zo veel mogelijk uniformiteit in de handhaving te bewerkstelligen. Deze inspanning wordt gecontinueerd.

Binnen de VWA/Keuringsdienst van Waren wordt de handhaving rond speel- en attractietoestellen projectmatig aangepakt. De nadruk ligt op die toestellen en aanbieders waar het risico het hoogst is of de te verwachten gezondheidswinst het grootst. Een inventarisatie van de VWA/Keuringsdienst van Waren heeft hiervoor als basis gediend. Zo is sinds 1997 veel aandacht besteed aan speeltoestellen voor «buiten», in openbare speeltuinen, bij de horeca en speeltuinen van speeltuinverenigingen. Ook bezoekt de VWA/Keuringsdienst van Waren regelmatig fabrikanten en leveranciers van speeltoestellen omdat deze een belangrijke rol spelen aan de voorkant bij het ontwerp, de vervaardiging en het in de handel brengen van (nieuwe) toestellen. Voor 2005 staan inspecties van toestellen bij kinderopvang en horecagelegenheden op het programma.

Voor attractietoestellen wordt extra aandacht besteed aan de onderwerpen scheurvorming en veiligheidsbeugels. Risicobeoordeling heeft aangetoond dat deze aspecten een van grote invloed zijn op de veiligheid.

Ook concluderen de onderzoekers dat er een discrepantie bestaat tussen de opvattingen van de VWA/Keuringsdienst van Waren over de toezichthoudende taak en de verwachtingen van beheerders en fabrikanten. De VWA/Keuringsdienst van Waren stelt zich als toezichthouder en handhaver terughoudend op, terwijl beheerders en fabrikanten een meer open, uniformerende en adviserende rol verwachten. Er mag van de VWA/Keuringsdienst van Waren niet verwacht worden dat deze optreedt als extern adviseur voor individuele beheerders over de concrete toepassing van de wettelijke regels in een specifiek geval. Van een transparante organisatie als de VWA wordt wel verwacht dat ze zich inzet ter voorkoming van ongevallen en preventie zal bevorderen. Overleg met het veld maakt hier onderdeel van uit, evenals voorlichting over de handhavingactiviteiten van de VWA. Er vindt reeds overleg plaats tussen de VWA en de speeltoestellensector. Er wordt gestreefd naar een frequentie van 1 keer per half jaar. Ook is de VWA recentelijk gestart met een regulier overleg met vertegenwoordigers van de kinderopvang en kinderdagverblijven en met vertegenwoordigers van de kermisbranche. Ook dit besluit staat bij dit overleg op de agenda.

Binnen de systematiek van het WAS zijn keuringsinstanties aangewezen (AKI's) die belast zijn met de typekeuring van speeltoestellen en de stukskeuring van attractietoestellen. In 1999 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport uitgebracht over toezicht op keuringen in Nederland. In dit rapport heeft de Rekenkamer geconstateerd dat dit toezicht verbetering behoefde. Dit is aanleiding geweest om het toezicht op de aangewezen keuringsinstanties door de VWA structureel in te vullen. Bij de VWA is een team van auditors werkzaam dat belast is met het toezicht op aangewezen instellingen. Het streven is om minimaal jaarlijks de aangewezen instellingen te bezoeken. Zij worden beoordeeld op onder andere hun deskundigheid, juridische status, onafhankelijkheid en op het gebruik van een

adequaat kwaliteitssysteem. Zo moeten de AKI's bovendien aantoonbaar voldoen aan het niveau van de EN 45 000. Gebleken is dat instanties die aantoonbaar voldoen aan de EN 45 000 in de regel een adequater kwaliteitssysteem hebben. De eisen waaraan de AKI's moeten voldoen zullen meer in lijn worden gebrachte met de eisen zoals die ook worden gesteld aan keuringsinstanties die worden aangewezen in het kader van Europese richtlijnen op het terrein van de productveiligheid. Thans wordt ook het beleid met betrekking buitenlandse aangewezen instellingen en buitenlandse instellingen die gelijkgestelde certificaten verlenen worden herzien. Er wordt terughoudender omgegaan met het aanwijzen van deze buitenlandse instellingen en het toezicht op deze instellingen is verscherpt.

Vaak nemen beheerders of eigenaren van speeltoestellen particuliere inspectiebureau's in de arm die speeltoestellen controleren op veiligheid. Deze inspectiebureaus hebben geen wettelijk vastgelegde taak. De overheid houdt dan ook geen toezicht op deze inspectiebureau's. Het is aan de beheerders zelf om een kwalitatief goed bureau in te huren. Mogelijk biedt zelfregulering binnen de sector hiervoor een mogelijkheid.

Lasten voor beheerders

Er is bij de beheerders van speeltoestellen een duidelijke bereidheid om te voldoen aan de eisen van het WAS. Echter er bestaat ook bij dit preventieonderwerp een spanningsveld tussen veiligheid en kosten voor beheerders van speeltoestellen. Er wordt door organisaties van speeltuinbeheerders gewezen op het feit dat het besluit leidt tot hoge kosten voor beheerders waardoor speeltuinverenigingen mogelijk in financiële problemen komen. Ook de slechte financiële positie van sommige gemeentes draagt hier aan bij. Er wordt gepleit voor het uitsluiten van sommige speeltoestellen van de regelgeving.

Zoals ook bij de inwerkingtreding van het besluit in de nota van toelichting is aangegeven, werkt uitsluitend civiel-rechtelijke aansprakelijkheid van de producent van een speeltoestel of van de beheerder onvoldoende. De evaluatie geeft aan dat ondeugdelijke toestellen zijn vervangen en dat onderhoud beter ter hand wordt genomen. Het versoepelen van regelgeving zou er mogelijk toe leiden dat op de lange termijn de kwaliteit van de speeltoestellen weer zal afnemen tot het niveau van voor de inwerkingtreding van het besluit toen 1 op de 3 speeltoestellen onveilig was. De ernst van mogelijk letsel dat kinderen kunnen oplopen als gevolg van de onveiligheid varieert van enig letsel (lichte verwondingen en kneuzingen) tot ernstig letsel of zelfs de dood (bijvoorbeeld hersenletsel of verstikking door ophanging). Financiële aspecten mogen niet zwaarder wegen dan de veiligheid van kinderen. Op het verzoek om eenvoudige speeltoestellen uit te sluiten van regelgeving, en de eisen met betrekking tot valhoogte te versoepelen zal ik dan ook niet ingaan.

Gebleken is dat het handboek speeltoestellen een goede informatiebron over veiligheidseisen is voor beheerders van speeltoestellen en speeltuinen. Dit handboek is opgesteld door Consument en Veiligheid en NUSO. Het geeft informatie over het hanteren en interpreteren van de regelgeving. Ook wordt er uitgebreid stilgestaan bij de wetgeving, Europese normen en aansprakelijkheid op het terrein van speeltoestellen. Dit handboek wordt veel toegepast. Om de beheerders te helpen bij het vertalen van de regelgeving naar de dagelijkse praktijk, zal ik een financiële bijdrage leveren aan de herziening van dit handboek.

Uit evaluatie kan worden geconcludeerd dat het WAS de beoogde effecten sorteert. Zoals in het voorgaande is aangegeven zal het besluit op enkele punten worden aangepast en zal er een notitie verschijnen waarin de

reikwijdte van het besluit wordt aangegeven. Als het besluit 10 jaar in werking is zullen de ongevals cijfers opnieuw worden onderzocht.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst