



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht

De Secretaris-Generaal van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
De heer J.C. Goet
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Datum 15 januari 2019
Betreft

Onze referentie
TRCNVWA/2019/379

Bijlagen
1

Geachte heer Goet,

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het rapport Feitenonderzoek inspectieproces Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen bij de NVWA inzake ongeval "Happy Days".

Hoogachtend,

— drs. R.J.T. van Lint
Inspecteur-generaal

NVWA-reactie op rapport 'Feitenonderzoek inspectieproces Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen bij NVWA inzake ongeval "Happy Days"

Utrecht, 15 januari 2019

Deze notitie bevat mijn reactie op de uitkomsten van het onafhankelijk onderzoek naar de feiten en omstandigheden waaronder het toezicht is uitgevoerd op het speeltoestel dat betrokken was bij een ongeval met dodelijke afloop in 2015.

De maatschappij mag er op rekenen dat de overheid doet wat ze moet doen, waaronder het borgen van het publieke belang van veilige consumentenproducten. Mijn organisatie, de NVWA, houdt daartoe toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die een beoogd veiligheidsniveau moeten garanderen. En zowel de maatschappij als de voor dit toezicht verantwoordelijke minister moeten er op kunnen vertrouwen dat dat toezicht effectief, kennisgedreven en risicogericht wordt uitgevoerd. Daar staat de NVWA voor aan de lat en hier span ik mij als Inspecteur-Generaal, samen met de medewerkers van de NVWA, voor in.

Helaas heb ik afgelopen zomer moeten constateren dat een inspectie bij een indoor speelgelegenheid in 2013 en het handelen van de NVWA daarna, niet voldeden aan de eisen die daaraan worden gesteld. Door het onzorgvuldige toezicht van de NVWA op dit bedrijf is de ondernemer van de speelhal onvoldoende geweest op zijn verantwoordelijkheid om een veilige speelsituatie in de speelhal te creëren. Mede daardoor vond tot mijn grote spijt in 2015 een noodlottig ongeval plaats.

Toen deze informatie mij bereikte heb ik daarvoor mijn spijt en oprechte deelneming betuigd aan de ouders en medeaansprakelijkheid voor het overlijden van het slachtoffer erkend. Het overlijden van het slachtoffer en het daarmee gepaard gaande leed voor de nabestaanden raken mij en mijn medewerkers diep.

Na bovenstaande constatering heb ik de secretaris-generaal van het Ministerie van LNV, met medeweten van de minister van VWS, verzocht een onafhankelijk onderzoek naar de feiten en omstandigheden van het toezicht voor en na het ongeval uit te laten voeren. Het voorliggende rapport van dit onderzoek, dat in opdracht van de secretaris-generaal is uitgevoerd, bevestigt dat een opeenstapeling van tekortkomingen heeft geleid tot onzorgvuldig toezicht. Daarnaast heb ik een stelselbeschouwing laten uitvoeren, waarin het toezicht in samenhang met de werking van het gehele stelsel van productie en exploitatie van attractie- en speeltoestellen wordt beschouwd.

Ik neem de uitkomsten van het onderzoek zeer serieus en constateer dat er sprake was van ontoereikend toezicht dat het gevolg was van een haperend toezichtstelsel. Er blijkt sprake te zijn geweest van onvolledige werkinstructies, het niet tijdig en volledig uitvoeren en opvolgen van de werkinstructies, het niet tijdig signaleren van die gebreken en het niet adequaat aansturen en corrigeren van de medewerker. Uit het feitenonderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat sprake is van enige opzet of moedwil, noch bij de betrokken inspecteur, noch bij de leidinggevende(n). Overigens heeft de betrokken inspecteur vanaf het moment van aansprakelijkheidserkenning andere werkzaamheden verricht.

In de periode voorafgaand aan het ongeval verkeerde de NVWA in een situatie waarin automatiseren in het toezichtproces waren verdwenen als gevolg van de reorganisatie in 2012. Het was een periode waarin nieuwe structuren, in zowel uitvoering als aansturing van het toezicht, nog moesten worden ingeregeld en zich nog moesten bewijzen. Dat heeft invloed gehad op de organisatie van het werk en de werkdruk bij de inspecteurs en leidinggevendenden, waardoor de kans op fouten groter was. Dit neemt niet weg dat, los van de fouten die individuele medewerkers hebben gemaakt, de NVWA als werkgever en als organisatie nadrukkelijk de verantwoordelijkheid heeft en neemt voor die fouten.

Zowel de inzichten uit de stelselbeschouwing als de conclusie dat onvolledige werkinstructies, het niet tijdig en volledig uitvoeren en opvolgen van de werkinstructies, het niet tijdig signaleren van die gebreken en het niet adequaat aansturen en corrigeren van de medewerker hebben geleid tot ontoereikend toezicht vereisen actie op diverse terreinen.

Acties: Beleid en instrumentatie binnen het stelsel.

- Sinds 2016 worden indoor speelgelegenheden planmatig geïnspecteerd en worden de inspectieresultaten openbaar gemaakt [[link: inspectieresultaten-indoorspeelhallen 2016-2017](#)]. Deze resultaten worden periodiek geüpdatet.
- Het interventiebeleid voor het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen is per januari 2017 aangescherpt. Sindsdien wordt een speeltoestel waarvan tijdens een inspectie door de exploitant geen geldig Certificaat van Goedkeuring aan de inspecteur van de NVWA kan worden getoond, direct buiten gebruik gesteld. Daarbij is relevant dat, in verband met juridische randvoorwaarden voor openbaarmaking van de inspectieresultaten van het toezicht op indoor speelgelegenheden, dit aangescherpte interventiebeleid voor dat specifieke toezicht medio 2018 van kracht is geworden.
- De database Registratie Attracties en Speeltoestellen (RAS) is ontwikkeld die online door gemeenten, Aangewezen Keuringsinstanties (AKI's) en NVWA te raadplegen is. Sinds 2017 worden daar door de AKI's alle hen bekende, goedgekeurde en afgekeurde, attracties¹ in geregistreerd, waardoor er een actueel overzicht is van goedgekeurde attracties. Doorontwikkeling van dit RAS om mogelijk te maken dat de AKI's ook de speeltoestellen in dit systeem registreren wordt dit jaar onderzocht, waardoor de controle op de juistheid van Certificaten van Goedkeuring verbetert.
- Eind september 2018 is een door de NVWA opgestelde beschouwing van de werking van het gehele stelsel attractie- en speeltoestellen aangeboden aan het ministerie van VWS, waarbij het functioneren van alle actoren in het stelsel en de onderlinge samenhang zijn beoordeeld en mogelijke verbeteringen zijn benoemd. Onder andere bleek dat het aanbod aan complexere speeltoestellen en uitdagender attractietoestellen is toegenomen, wat andere eisen stelt aan het kennis- en opleidingsniveau van de inspecteurs dan 10 jaar geleden. Daarom heb ik de minister van Medische zorg en Sport verzocht mij extra middelen ter beschikking te stellen voor versterking van het toezicht. Dat stelt mij in staat het toezicht op het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen duurzaam te verbeteren en te versterken en aan te sluiten bij de gewijzigde markt.
- Omdat het functioneren van het stelsel mede afhangt van actoren die buiten de directe invloedssfeer van de NVWA liggen heb ik vertegenwoordigers uit de sector benaderd om hun rol en functioneren te benadrukken en medewerking te vragen in het verhogen van de veiligheid binnen het stelsel. Ik heb daarom het initiatief genomen voor overleg met vertegenwoordigers uit de branche 'opblaasbare speeltoestellen' om de exploitatie van niet-gekeurde speeltoestellen tegen te gaan en de noodzaak tot adequaat gebruiktoezicht extra onder de aandacht te brengen. Een eerste overleg heeft, met medewerking van VeiligheidNL, op 5 december j.l. plaatsgevonden met ongeveer 25 vertegenwoordigers uit de branche. Dit heeft bij de sector geleid tot een aantal kansrijke ideeën om het veiligheidsniveau bij de exploitatie van opblaasbare speeltoestellen te verhogen, zoals het ontwikkelen van een incidentenregistratiesysteem, het oprichten van een brancheorganisatie en het uitbreiden van de zorgplicht van verhuurders. In februari 2019 zal hierover een vervolgbijeenkomst worden gehouden.
- Er vindt overleg plaats met de AKI's-speeltoestellen om te onderzoeken waar en hoe zij verbeteringen kunnen doorvoeren in de keuring en certificering van speeltoestellen. Het doel daarvan is het verkleinen van de kans op onjuiste interpretatie van Certificaten van Goedkeuring (CvG) en het tegengaan van frauduleuze handelingen met CvG's. Er hebben inmiddels twee bijeenkomsten plaatsgevonden en de AKI's hebben toegezegd in januari 2019 met verbetervoorstellen te komen.

¹ Een attractietoestel kent, in tegenstelling tot een speeltoestel, een niet-menselijke energiebron ter voortbeweging van personen'.

Acties: Capaciteit en kwaliteit medewerkers

- Ik heb opdracht gegeven om vóór 1 februari 2019 na te gaan of de aan de inspecteurs toebedeelde werkpakketten nog aansluiten bij het kennis- en opleidingsniveau van de inspecteur. Mocht daaruit blijken dat dit niet met elkaar in overeenstemming is dat zal ik daar maatregelen op nemen; hetzij door het werkpakket aan te passen, hetzij door deze inspecteurs (alsnog) een opleidingstraject te laten volgen.
- In de besprekingen rondom het Jaarplan 2019, die in december zijn afgerond, heeft de Minister middelen beschikbaar gesteld voor de uitbreiding met 8 inspecteurs waarvoor de wervingsprocedure reeds is gestart. In 2019 zal worden beoordeeld of verdere versterking nodig is. Tevens is gestart met het traject om voor het gehele domein Productveiligheid, waaronder het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen, een integrale risicoanalyse (IRA) uit te voeren, in lijn met de IRA's zuivelketen en pluimveevleesketen. Rapportage is voorzien in het vierde kwartaal 2019.

Acties: Organisatie en sturing

- Er vindt een strakkere coördinatie plaats van het toezicht op het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS), onder andere door het organiseren van een maandelijkse coördinatie- en intervisiebijeenkomst voor inspecteurs. Hierdoor is de afstemming in het optreden van de inspecteurs verbeterd.
- Er is een controle uitgevoerd op de wijze waarop door de inspecteurs de inspecties in indoor speelgelegenheden zijn uitgevoerd, inclusief de genomen maatregelen en de uitgevoerde herinspecties. Deze controle is steekproefsgewijs uitgevoerd en daarbij zijn geen relevante onvolkomenheden aangetroffen.
- Structurele verbetering vindt plaats van de strikte en uniforme interpretatie en uitvoering van het interventiebeleid door het in een bijeenkomst met de inspecteurs benadrukken van het belang daarvan en het bevestigen van de werkinstructie dat daar slechts van mag worden afgeweken ná expliciete toestemming van het afdelingshoofd en onder voorwaarde van vastleggen daarvan in het inspectieregistratiesysteem. Het managementteam Productveiligheid volgt maandelijks de uitvoering van die afspraken.
- Het wegwerken van achterstanden in het uitvoeren van herinspecties, achterstanden in bij de NVWA binnengekomen klachten en meldingen en achterstanden in de uitvoering van genomen maatregelen hebben verhoogde aandacht. Beoogd is om de achterstanden uiterlijk eind maart 2019, of zoveel eerder als mogelijk, weggewerkt te hebben.
- Uit het onderzoek blijkt dat er vroegtijdig signalen waren die wijzen op onvoldoende aandacht van de inspecteurs voor het tijdig uitvoeren van herinspecties en dat de teamleiders hier onvoldoende op hebben gereageerd. Ik vind het van belang dat inspecteurs tot goed functioneren worden ondersteund en gestimuleerd, maar ook dat zij actief worden bijgestuurd door hun teamleiders indien daartoe aanleiding bestaat. De kwaliteit van het functioneren van teamleiders is daarin cruciaal. Daarom zal met de teamleiders in hun aansturingsgesprekken nadrukkelijk en terugkerend worden gesproken over de wijze waarop zij de inspecteurs begeleiden en aansturen. Daarbij wordt in ieder geval nagegaan of de sturing op de uitvoering van de afspraken door inspecteurs voldoende is geborgd.
- Om inspecteurs maximaal te ondersteunen in hun werk en het inzicht van teamleiders in het functioneren van de inspecteurs mogelijk te maken is adequate sturingsinformatie essentieel. Hoewel dit veelal handmatig zal moeten worden opgesteld zal er voor worden gezorgd dat de sturingsinformatie met grotere frequentie voor de inspecteurs en teamleiders beschikbaar blijft, zodat de tijdigheid van de toezichtsuitvoering door hen kan worden bewaakt. Dit zal gelden voor de uitvoering van inspecties, de termijnen van herinspecties, het uitvoeren van juridische maatregelen en het opvolgen en afronden van klachten en meldingen.
- Ik acht een heldere en rechtstreekse aansturingstructuur essentieel voor een goede toezichtsuitvoering. De door de minister toegekende extra middelen stellen mij in staat extra inspecteurs op het toezicht in te zetten waardoor ik tot een andere indeling van de teams kan over gaan. Daarom zal ik in het eerste kwartaal van 2019 de nodige organisatorische voorbereidingen treffen om de inspecteurs die werken op het gebied van attractie- en speeltoestellen met ingang van het tweede kwartaal onder aansturing van

één teamleider te plaatsen, waardoor het werk inhoudelijk wordt georganiseerd in plaats van regionaal. Mogelijk zal dit ook doorwerken in de andere werkgebieden van productveiligheid. De teamleider zal frequent, doch minimaal een keer per maand, een persoonlijk gesprek met iedere inspecteur voeren over de omvang en kwaliteit van het werk. De eerder door mij genoemde sturingsinformatie zal als basis voor het gesprek dienen.

Acties: Administratieve organisatie en ICT

- Om het behandelen van klachten en meldingen optimaal te kunnen uitvoeren is het proces van melding tot afmelding de afgelopen jaren aangepast en vervolmaakt. Duidelijke, sluitende en vooral volledige informatie over de melding is voor een goede behandeling onontbeerlijk. Ik zal voor 1 maart 2019 laten nagaan of bij de melding van een klacht de uitvraag naar alle relevante informatie inmiddels afdoende is, zodat een inspecteur over alle noodzakelijke informatie beschikt bij de behandeling van meldingen.
- Het tijdig en adequaat beschikbaar hebben van sturings- en proces-ondersteuningsinformatie zal worden vereenvoudigd door de ontwikkeling van een gedegen, modern en adequaat IT-systeem dat zowel inspectieplanning, follow up en volledige en tijdige registratie ondersteunt. Door de NVWA wordt in het kader van het programma NVWA-2020 het systeem Inspect in fasen ontwikkeld en geïmplementeerd voor alle domeinen binnen de NVWA, waaronder productveiligheid.

Acties: Verantwoording

- Omdat het belang voor spoedige verbetering in het toezicht groot is heb ik binnen de NVWA een projectmatige organisatie ingericht om de verbeteringen in het toezicht op het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen zo snel mogelijk en op elkaar afgestemd te kunnen doorvoeren en uiteindelijk op te laten gaan in de reguliere organisatie en werkwijze. De voortgang van de acties die de NVWA uitvoert zal ik periodiek met de ministeries van VWS en LNV bespreken.

Met bovengenoemde acties streef ik naar een situatie waarin de NVWA voor het toezicht op het domein attractie- en speeltoestellen blijvend in control is. Sommige acties, zoals het werven, opleiden en inwerken van nieuwe inspecteurs en het ontwikkelen van een nieuw IT-systeem vergen tijd.

Zoals ik in mijn aanhef reeds aangaf is het leed voor de ouders enorm en het overlijden van het slachtoffer raakt mij en mijn medewerkers diep. Het heeft daarom ook grote impact op de betrokken medewerkers en op de rest van de organisatie. Dit realiseer ik me en om die reden zorg ik voor een goede begeleiding van de medewerkers die betrokken zijn op dit dossier en voor een goede communicatie naar de rest van de organisatie.

De realiteit voor burgers, ondernemers, beleidsmakers en toezichthouders is dat incidenten helaas niet altijd kunnen worden voorkomen, óók niet wanneer het overheidstoezicht goed is georganiseerd.

De maatschappij mag echter van de NVWA verwachten dat zij haar rol, het toezicht houden op de naleving van de wettelijke regels en ingrijpen als daartoe aanleiding is, goed uitvoert.

Bovenstaande acties zijn daar op gericht.

drs. R.J.T. van Lint
inspecteur-generaal NVWA