Briefadvies NVWA

21 januari 2019

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Hans van der Vlist

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Aan:

- Inspecteur-Generaal NVWA (opdrachtnemer),
- Directeur-Generaal VWS (opdrachtgever) en
- Secretaris-Generaal LNV (eigenaar).

Opdracht

Briefadvies of NVWA op basis van het feitenonderzoek inspectieproces Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS) inzake ongeval “Happy Days” de juiste maatregelen heeft getroffen en gaat treffen (1), of deze maatregelen voldoende zijn geborgd (2) en of de voortgang en resultaten in de tijd zijn te volgen (3).

1. Inleiding

Onder verwijzing naar het rapport van 2Solve Investigations en de bestuurlijke reactie van de NVWA op dat rapport formuleer ik in deze brief mijn beoordeling en adviezen. Zoals in de opdracht omschreven zijn mijn adviezen bedoeld om het management van de NVWA te ondersteunen en een bijdrage te leveren aan de sturingsrelatie van eigenaar en opdrachtgever. Daarbij teken ik aan dat de adviezen geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van de rijksbrede visie op (de ontwikkeling van) toezicht. Voor de NVWA is dit vastgelegd in het plan van aanpak NVWA 2020 met als kenmerken: kennisgedreven en risicogericht (op basis van integrale ketenanalyses).

In deze brief zijn mijn adviezen gericht op het toezicht op het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS) in de context van het toezicht op het publieke belang van de productveiligheid.

In de bestuurlijke reactie van de NVWA zijn de acties opgesomd die sinds medio 2016 en recent na het uitvoeren van een stelselbeschouwing en het verschijnen van het feitenonderzoek zijn genomen naar aanleiding van het noodlottige ongeval eind 2015. In mijn beoordeling en adviezen ga ik uit van de situatie begin 2019.

De acties zijn geordend naar:

- Beleid en instrumentatie binnen het stelsel;
- Capaciteit en kwaliteit medewerkers;
- Organisatie en sturing;
- Administratieve organisatie en ICT;
- Verantwoording.

Hierna zal ik volgens deze indeling mijn zienswijze hierop geven.

1.1 Beleid en instrumentatie binnen het stelsel

De al eerder genomen maatregelen, (planmatige inspectie, het direct buiten gebruik stellen van toestellen waarvoor geen geldig certificaat van goedkeuring kan worden getoond en de database RAS), zijn verbeteringen van de effectiviteit van het toezicht, maar onvoldoende tegen de achtergrond van de risico's en de ontwikkelingen in dit subdomein van het toezicht op productveiligheid.

Dit is ook tot uitdrukking gebracht in de door de NVWA op verzoek van VWS uitgevoerde verkenning van de ontwikkeling: de stelselbeschouwing van eind september 2018 over de werking van het gehele stelsel WAS. Zonneklaar blijkt daaruit dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor adequaat toezicht door de NVWA.
Inmiddels zijn er door VWS extra middelen beschikbaar gesteld, waardoor de capaciteit op dit domein zowel kwalitatief als kwantitatief in 2019 aanzienlijk kan worden versterkt. Recent zijn op initiatief van de NVWA, met betrokkenheid van VWS, meerdere overleggen gestart om de eigen verantwoordelijkheid voor veilig gebruik van attractie- en speeltoestellen van exploitanten te versterken. Dit is een stelseltaak, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij VWS ligt en een handhavende taak bij NVWA. Ook vindt er overleg plaats met de aangewezen keuringsinstellingen (AKI's) om tot verbetering van hun rol te komen. Ook dit is een stelseltaak, waarvoor VWS de primaire verantwoordelijkheid heeft om AKI's aan te wijzen en zonodig op hun handelen aan te spreken en de NVWA de toezichtsrol (met audits) hierop uitvoert t.b.v. rapportages aan VWS als actiehouder. Het is goed dat VWS en NVWA hierbij samen optrekken en tegelijkertijd scherp blijven op ieders rol.

1.2 Capaciteit en kwaliteit mensen

In het feitenonderzoek van 2Solve Investigations wordt gemeld dat de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting onvoldoende is. Meer specifiek worden er vragen gesteld over het vereiste kennis- en opleidingsniveau van inspecteurs. Dit bleek eerder al uit de hiervoor genoemde stelselbeschouwing WAS. Er is door VWS extra budgettaire ruimte geboden, waarvoor NVWA 8 extra inspecteurs in 2019 gaat aanstellen. Eind 2019 kan worden beoordeeld of nog verdere versterking nodig is. Het lijkt me logisch dit te beoordelen aan de hand van de integrale risicoanalyse (IRA) die de NVWA in 2019 opstelt voor het gehele domein van de productveiligheid, waaronder het WAS. Dit is een stap die past bij de rijksbrede ontwikkeling en de ambitie van de NVWA om informatiegestuurd en risicogericht het toezicht verder te verbeteren. De rapportage over de IRA zou een gedegen basis moeten zijn voor besluitvorming over de nodige middelen en de passende inzet daarvan voor effectief en efficiënt toezicht vanaf 2020.

1.3 Organisatie en sturing

De NVWA heeft diverse maatregelen genomen om meer eenduidig optreden van inspecteurs op het WAS en de sturing daarop door teamleiders te verbeteren. Uit het feitenonderzoek komt naar voren dat dit tot nu toe onvoldoende effectief is geweest. Ook de achterstanden bij uitvoeren van herinspecties en het behandelen van klachten en meldingen zijn volgens planning pas eind maart 2019 weggewerkt. De sturing op de borging van het uitvoeren van afspraken door inspecteurs vereist derhalve extra aandacht en adequate ondersteuning (met sturingsinformatie) van de leiding van de NVWA. Het voornemen daartoe is in de bestuurlijke reactie verwoord.

Het voornemen om een organisatorische maatregel te nemen gericht op het vormen van een landelijk team voor toezicht op WAS lijkt me gezien de uitbreiding mogelijk en wenselijk om (nieuwe) inspecteurs eenduidig en effectief in te zetten en ze hierbij waar nodig te begeleiden en te coachen. Met deze maatregel wordt de strakkere coördinatie die in 2016 is ingevoerd structureel geborgd in de directe lijnsturing. Dit beschouw ik als een verbetering voor het toezicht op de WAS.

1.4 Administratieve organisatie en ICT

Om inspecteurs optimaal hun werk te laten doen is adequate informatie een voorwaarde. Dit geldt in het bijzonder voor het behandelen van klachten en meldingen. De NVWA heeft hiertoe eerder maatregelen genomen en geeft in de bestuurlijke reactie aan de werking hiervan voor 1 maart 2019 na te gaan.

Zoals ook in de bestuurlijke reactie door de NVWA is aangegeven wordt in het kader van het programma NVWA 2020 het systeem Inspect in fasen ontwikkeld en ingevoerd voor alle domeinen binnen de NVWA, waaronder ook voor productveiligheid. Op termijn zal dit leiden tot effectievere sturings- en proces-ondersteuningsinformatie.

2. Verantwoording

Ik heb waargenomen dat er binnen NVWA een (tijdelijke) projectmatige organisatie is ingericht om de verbeteringen in het toezicht op het WAS planmatig door te voeren. Deze aanpak biedt een goed kader om de voortgang te monitoren, zowel door de leiding van de NVWA als door de departementen (VWS als opdrachtgever en LNV als eigenaar). Het is belangrijk de voortgang periodiek ambtelijk te bespreken tussen NVWA, LNV en VWS. Het parlement kan op basis hiervan periodiek op hoofdlijnen over de voortgang worden geïnformeerd, bijvoorbeeld via de voortgangsrapportages NVWA.

3. Tenslotte

Als ik de balans opmaak, dan stel ik vast dat er sinds 2016 door de NVWA verbeteringen zijn doorgevoerd. Tegelijkertijd blijkt zowel uit de door de NVWA opgestelde verkennende stelselbeschouwing van het WAS in september 2018 als uit het feitenonderzoek van 2Solve Investigations dat weliswaar de ingezette maatregelen de juiste zijn, maar dat de situatie thans vanwege de doorlooptijd nog onvoldoende adequaat is ingericht. Gegeven de ontwikkelingen in het domein van het WAS en de staat van het toezicht, de keuringen door de AKI's en de eigen verantwoordelijkheid van exploitanten en gebruikers, is er nog veel werk aan de winkel. Ik acht de maatregelen van de NVWA in de bestuurlijke reactie en de sturing daarop voor de eigen rol realistisch en adequaat. Dat geldt ook voor de rapportagestructuur.

Het zal echter zeker tot eind 2020 duren voordat alle maatregelen zijn ingevoerd en de werking ervan is geborgd. Het werven van technisch opgeleide medewerkers, opleiden tot inspecteur en inwerken in dit complexe werkveld is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Dit vergt van zowel van de leiding van de NVWA als van het departement van VWS verhoogde betrokkenheid en intensivering van het bilaterale overleg over de voortgang.

Daarnaast vergt de stelselverantwoordelijkheid van VWS ook een intensieve rol van VWS. Dit betreft in het bijzonder het vergroten van het risicobewustzijn van gebruikers, het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van (branches van) exploitanten en het actief doen bewaken en waar nodig verbeteren van de rol van de aangewezen keuringsinstanties (AKI's).

De voortgang van de maatregelen goed monitoren en daarover periodiek overleg voeren tussen NVWA, VWS en LNV aan de hand van rapportages van de NVWA beschouw ik als voldoende om de politieke verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de veiligheid van het domein van attractie- en speeltoestellen. Hiermee is niet gezegd dat er geen ongelukken meer kunnen of zullen plaatsvinden, maar wel gezegd dat de publieke verantwoordelijkheid goed is ingevuld als alle voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en geborgd.