

Reactie internetconsultatie WAS 2023 – ACU Control & Safety

Vooraf

Deze reactie is opgesteld door ACU Control & Safety. ACU Control & Safety is een inspectie-instelling die zich volledig richt op adventure, klimmen en urban sports. Alle opmerkingen in deze reactie hebben dan ook specifiek betrekking op de categorie activiteitstoestellen.

Samenvatting

Deze reactie heeft specifiek betrekking op de categorie activiteitstoestellen. De volledige reactie van ACU Control & Safety is als bijlage verstuurd.

ACU Control & Safety reageert kritisch op de voorgestelde wijzigingen. Hieronder volgen de belangrijkste aandachtspunten:

1. De keuze voor accreditatie volgens ISO/IEC 17065 bij ingebruiknamekeuringen van activiteitstoestellen stuit op grote bezwaren. Deze norm is vooral bedoeld voor typekeuringen van seriematige producten. Activiteitstoestellen zijn unieke bouwkundige installaties. Een IK is slechts een momentopname en kan geen blijvende veiligheid garanderen. ISO/IEC 17065 eist bovendien volledige onafhankelijkheid én deskundigheid, maar de nichemarkt van activiteitstoestellen is te klein om gespecialiseerde productcertificatie-instellingen op te zetten. Hierdoor blijven alleen grote internationale partijen over, die niet gespecialiseerd zijn. Het voorstel van de NVWA om externe deskundigen in te schakelen is onhaalbaar, omdat vrijwel alle experts van activiteitstoestellen direct of indirect betrokken zijn bij de sector en daarom niet compliant zijn aan ISO/IEC 17065. Daarom wordt gepleit om ook kleinere en gespecialiseerde ISO/IEC 17020 geaccrediteerde instellingen toe te laten voor het uitvoeren van ingebruiknamekeuringen.
2. De definitie van het begrip activiteitstoestel is te breed en onduidelijk geformuleerd, wat leidt tot interpretatieproblemen. Volgens de huidige omschrijving vallen toestellen, die logischerwijs een activiteitstoestel zijn, niet altijd als activiteitstoestel te kwalificeren en vice versa.
3. Reeds aangewezen instellingen krijgen een voorsprong op concurrerende instellingen die nog niet zijn aangewezen. Dit creëert ongelijke concurrentie, omdat zij in die periode opdrachten kunnen verwerven. Bovendien hebben reeds aangewezen instellingen invloed op inspectieschema's, terwijl nieuwkomers geen toegang hebben tot harmonisatie-overleggen.
4. De accreditatiekosten zijn aanzienlijk hoger dan de bedragen die in de toelichting genoemd worden. De kosten zijn buitensporig hoog voor kleine, gespecialiseerde instellingen, wat toetreding tot de markt bemoeilijkt.

ACU Control & Safety voorziet dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot een ongelijk speelveld voor inspectie-instellingen. Belangrijker is dat het doel van het wijzigingstraject gemist wordt: de voorgestelde wijzigingen gaan niet bijdragen aan meer veiligheid.

1. Wat vindt u van de wijzigingen van de WAS 2023?

WAS 2023, artikel 1:

De introductie van de categorie 'activiteitstoestel' is relevant gezien de opkomst van nieuwe vormen van vermaak en sport. Echter, de definitie biedt ruimte voor interpretatie. De criteria waaraan een activiteitstoestel moet voldoen roepen vragen op. Hieronder volgen een aantal voorbeelden.

Voorbeeld 1

Een boulder op een vakantiepark heeft een valhoogte van >3 meter, maar er worden geen persoonlijke beschermingsmiddelen op gebruikt. Volgens de definitie kan een boulder geen activiteitstoestel zijn aangezien er op een boulder geen persoonlijke beschermingsmiddelen gebruikt worden.

Voorbeeld 2

Een skibaan is alleen een activiteitstoestel wanneer iemand harder dan 10 meter/seconde (= 36 kilometer/uur) skiet en persoonlijke beschermingsmiddelen draagt.

Voorbeeld 3

Bij een traverse-klimwand (bijv. op een schoolplein) is de valhoogte altijd <3 meter en er worden geen persoonlijke beschermingsmiddelen gebruikt. Deze klimmuren zouden dus niet als activiteitstoestel beschouwd worden. Bij een gebruik dat niet als sportgebruik te typeren is, vallen zulke traversewanden dan onder de speeltoestellen? Als dat zo zou zijn, dan voelt het heel erg krom want uit de praktijk blijken keurende instanties voor speeltoestellen weinig expertise te hebben in het beoordelen van traverse klimwanden. Behalve op bijvoorbeeld verklemmingsgevaar en obstakelvrije ruimte worden er geen andere belangrijke criteria zoals sterkte en stabiliteit van de constructie (muren en wanden) of een normtest voor de klimgreepbevestigingen beoordeeld.

WAS 2023, artikel 33, lid 1:

Dit artikel geeft reeds aangewezen instellingen een voorsprong van achttien maanden op instellingen die nog niet aangewezen zijn, waardoor zij invloed kunnen uitoefenen op inspectieschema's in de harmonisatie-overleggen. Instellingen die nog in het accreditatieproces zitten, zoals ACU Control & Safety, hebben geen toegang tot deze overleggen, terwijl zij wel al hoogwaardige inspectieschema's hebben ontwikkeld. Ook kunnen reeds aangewezen instellingen achttien maanden lang opdrachten acquireren. Reeds aangewezen instellingen hebben dan ook een voorsprong op de concurrentie. Zij kunnen in achttien maanden veel omzet maken en langlopende contracten sluiten. Juist bij inwerkingtreding zal de vraag hoog zijn, aangezien alle activiteitstoestellen binnen twee jaar van een herkeuring voorzien moeten worden.

WAS 2023, Nota van toelichting, hoofdstuk 1, paragraaf Ontwikkelingen:

In deze paragraaf wordt er gesproken over 'circa 58 klimbossen in Nederland die voor recreatie worden aangeboden'. Het aantal is gebaseerd op basis van een commerciële website waarop dit aantal als betaalde advertenties zijn opgenomen. Het is onbegrijpelijk dat het Ministerie op deze naïeve en amateuristische manier belangrijke data genereert die als input moet dienen voor beleidskeuzes. Het aantal is een zware onderschatting van de werkelijke markt. Naast de 58 commerciële klimparken is er nog een andere grote hoeveelheid vergelijkbare toestellen zoals bijvoorbeeld ziplines bij scoutinggroepen, losse hoogteparcourstoestellen bij trainings- en eventbedrijven of toestellen bij sociaal-pedagogische instellingen. Vanuit de branches heeft het Ministerie al eerder data gekregen maar blijkbaar naast zich neergelegd. De inschatting is dat het werkelijk aantal klimparken/touwparkoursen inclusief 'losse' touwparkours-/ziplinetoestellen naar schatting zo'n 250 stuks bedraagt. Met deze cijfers ontstaat er een totaal ander beeld t.a.v. de regeldruk.

WAS 2023, Nota van toelichting, hoofdstuk 2, paragraaf Toename regeldruk:

Hier wordt beschreven hoe er om wordt gegaan met bestaande accreditaties. Dit lijkt op een 'accreditatie light' voor reeds geaccrediteerde instellingen terwijl juist het doel van het hernieuwen van de accreditaties was om de professionaliteit bij de keuringsinstellingen te vergroten. Een gelijk speelveld met gelijke kansen zou moeten inhouden dat iedereen hetzelfde traject moet doorlopen. De kosten voor reeds geaccrediteerde

instellingen zijn dan toch beperkter omdat ze het hele voortraject naar accreditatie toe niet hoeven doorlopen.

WAS 2023, Nota van toelichting, hoofdstuk 2, paragraaf Toename regeldruk:

Hier wordt beschreven hoe het schemabeheer wordt opgestart. Welke inspectieschema's worden leidend voor activiteitstoestellen? En hoe kunnen instellingen die nog niet geaccrediteerd en/of aangewezen zijn hier invloed op uitoefenen? Reeds aangewezen instellingen behouden immers 18 maanden hun aanwijzing. Zij kunnen dus gedurende die 18 maanden deelnemen aan de harmonisatie-overleggen en de standaard voor inspectieschema's bepalen. Instellingen die nu in het accreditatieproces zitten hebben geen invloed of inzicht in de inspectieschema's. ACU Control & Safety heeft bijvoorbeeld zelf inspectieschema's opgesteld voor bepaalde toestellen die straks onder de activiteitstoestellen gaan vallen. ACU Control & Safety staat in voor de hoge kwaliteit van de schema's. We zouden die kwaliteit graag tot de standaard verheffen, maar hebben nu geen rol in dat proces.

WWR 2023, Bijlage I, artikel 6 en WWR 2023, Toelichting, 6. Artikelsgewijs, artikel 1, onderdeel N:

In dit artikel en de toelichting wordt gesteld dat instellingen die in aanmerking willen komen voor aanwijzing voor het uitvoeren van ingebruiknamekeuringen/inaugurale inspecties van activiteitstoestellen over een accreditatie voor de norm NEN-EN-ISO/IEC 17065:2012 (hierna 'ISO/IEC 17065' genoemd) dienen te beschikken.

Deze norm/accreditatie is met name bedoeld voor instellingen die typekeuringen uitvoeren, terwijl activiteitstoestellen vrijwel altijd unieke bouwkundige installaties zijn. Bij keuringen van activiteitstoestellen biedt ISO/IEC 17065 geen voordelen boven NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 (hierna 'ISO/IEC 17020' genoemd). De keuringen (ontwerp, inaugureel, tijdens gebruik) zijn altijd een momentopname. Het is niet mogelijk om alleen op basis van een ingebruiknamekeuring een voortdurend voldoen aan gestelde eisen te waarborgen. Een ISO/IEC 17065 traject zou daarom, naast ingebruiknamekeuring (de inaugurale inspectie), ook gebruik moeten gaan maken van het toetsen van een managementsysteem of een gedocumenteerd proces van onderhoud/instandhouding dat door de exploitanten/eigenaren van deze toestellen moet worden opgezet en gebruikt. Dit impliceert een verregaande werking van het wetsbesluit alsook een extreme belasting van de bedrijfsvoering van exploitanten/ondernemers.

Uit bilateraal overleg is gebleken, dat het Ministerie op advies van o.a. de NVWA tegen beter weten in wil vasthouden aan ISO/IEC 17065 accreditatie voor ingebruiknamekeuringen, alleen maar omdat dit in lijn is met de Europese harmonisatie ISO/IEC 17065 (de zgn. 'preferred standard'). Zowel het Ministerie als de NVWA realiseren zich echter niet dat het gedrocht dat nu wordt opgetuigd en nagestreefd niet uitvoerbaar is in de kleine niche-markten van de activiteitstoestellen. ISO/IEC 17065 vereist namelijk de allerhoogste mate van onafhankelijk ('third party'). De instelling of uitvoerende keurmeester mag (op geen enkele manier) betrokkenheid hebben met de markt of de totstandkoming en exploitatie/beheer van het product/toestel. Tegelijkertijd moet er met de ingebruiknamekeuring echter wel een oordeel uitgesproken worden van een voortdurende compliance aan vereisten ('type-certificaat'), over een activiteitstoestel waar feitelijk alleen een echte expert fatsoenlijk over kan oordelen. En tegelijkertijd is vanwege de aard van het toestel (bijv. een touwparcours) alleen maar een momentopname mogelijk. M.a.w.: ISO/IEC 17065 partijen voor activiteitstoestellen zouden dus volledig onafhankelijk maar tegelijkertijd ook deskundig moeten zijn. Daar knelt precies de schoen. De markt is gewoon te klein voor het opzetten van een gespecialiseerde productcertificatie-instelling die aan beide kan voldoen.

Kleine gespecialiseerde instellingen kunnen vanwege de extreme onafhankelijkheidsvereisten, nooit voldoen aan ISO/IEC 17065. Het gevolg is, dat alleen maar grote, internationale instellingen met een ISO/IEC 17065 accreditatie, die gekoppeld is aan totaal andere vakgebieden (bijv. geneesmiddelen, hijs- en hefwerktuigen of automotieve), aan de 'preferred standard' kunnen voldoen. Het gevolg is dat de ingebruiknamekeuring alleen maar gedaan kan worden door niet-gespecialiseerde partijen. De suggestie die NVWA gedaan heeft om dan wel-deskundige derden/onderaannemers in te schakelen is een wassen neus. Want vrijwel alle deskundigen zijn in de Nederlandse nichemarkt per definitie direct of indirect verbonden aan de activiteitstoestellen. Daarmee zijn ze dan niet compliant aan de ISO/IEC 17065 vereisten. Eindresultaat: de certificatie of

ingebruiksnamekeuring kan alleen maar gedaan worden door niet-gespecialiseerde partijen. Hiermee is de veiligheid totaal niet gediend en dit strookt ook niet met het basis uitgangspunt van het gewijzigd WAS om zorg te dragen voor veiligere toestellen. De toekomst laat zich raden: de veiligheid gaat naar beneden en de lastendruk op de markt (zowel voor de geaccrediteerde instellingen als exploitanten/ondernemers) neemt fors toe.

ACU Control & Safety roep op om (ook) ISO/IEC 17020 geaccrediteerde instellingen aan te wijzen om de ingebruiksnamekeuring van activiteitstoestellen uit te voeren. Ook deze, doorgaans kleinere en gespecialiseerde partijen, voeren beoordelingen uit van ontwerp, productie en montage. In relevante Europese norm wordt dit de 'inaugural inspection', of in het Nederlands, de inaugurele inspectie genoemd. Ook ISO/IEC 17020 geaccrediteerde instellingen kunnen fungeren als zelfstandig bestuursorgaan.

WWR 2023, Toelichting, ad 3:

Deze toelichting gaat over de periodieke toetsing van activiteitstoestellen. We juichen het toe dat periodieke toetsing door een deskundige partij moet plaatsvinden, maar we hebben onze grote twijfels over de controle op de onafhankelijkheidscriteria en deskundigheid die als zelfregulerings-mechanisme in de markt aanwezig zou zijn. Ja, er zijn diverse partijen die uitstekend deskundig zijn. Maar met de huidige voorstellen en de sterke lastendruk die het gewijzigd WAS bij exploitanten/eigenaren gaat veroorzaken, is het heel aannemelijk dat velen voor de 'goedkope' weg kiezen en het in eigen beheer inspecteren al snel tot 'voldoende deskundig' gepromoveerd wordt.

2. Wat vindt u van de wijziging van de bijbehorende beleidsregel?

De beleidsregel leidt niet tot meer duidelijkheid in het definiëren van sport- of activiteitstoestellen. Het doel van het wijzigingstraject was om meer duidelijkheid te scheppen. Het zal in de praktijk echter een regelmatig punt van discussie blijven of een activiteit sport of spel is en onder welke categorie het toestel dan valt.

3. Indien u uitvoeringsproblemen voorziet t.a.v. de wijzigingen, wilt u hierbij dan een korte toelichting geven?

ACU Control & Safety voorziet de volgende uitvoeringsproblemen.

1. Kosten van accreditatie

De lasten voor accreditatie zijn disproportioneel hoog en, zeker voor kleine gespecialiseerde instellingen, bijna niet te dragen. Dit belemmert toetreding tot de markt en ondermijnt de kwaliteit, aangezien juist deze kleine partijen vaak de grootste expertise hebben. Zeker wanneer een instelling een accreditatie wil behalen om zowel ingebruiksnamekeuringen/typekeuringen als inspecties te doen zijn de kosten gigantisch.

Rekenvoorbeeld

Wanneer een inspectie-instelling zich laten accrediteren voor de scopes touwparcoursen en klim-/boulderwanden en een accreditatie wenst voor zowel voor ingebruiksnamekeuringen als jaarlijkse inspecties dan is het plaatje volgt uit.

Eenmalige kosten	
Accreditatie ISO 17065 voor norm touwparcours	€ 30.000
Accreditatie ISO 17065 voor norm klim-/boulderwanden	€ 30.000
Accreditatie ISO 17020 voor norm touwparcours	€ 15.000
Accreditatie ISO 17020 voor norm klim-/boulderwanden	€ 15.000
Additionele kosten bedrijf voor uitwerken noodzakelijke documenten/ systemen, advieskosten, etc.	€ 100.000
<i>Totaal eenmalige kosten</i>	<i>€ 190.000</i>

Jaarlijkse kosten	
Jaarlijkse kosten RvA	€ 5.000
Jaarlijkse kosten verplichte ISO software	€ 7.500
Jaarlijkse kosten schemabeheerder	€ 5.000
<i>Jaarlijkse kosten</i>	<i>€17.500</i>

De echte experts in de branche zijn kleine ondernemers die zich volledig specialiseren. De kosten voor accreditatie wegen niet op tegen de mogelijke opbrengsten van ingebruiknamekeuringen. Voor periodieke inspecties van activiteitstoestellen is geen accreditatie nodig en de verwachting is dat exploitanten/eigenaren voor de 'goedkope weg' kiezen en dit gewoon zelf denken te kunnen doen. Hiervoor wordt verwezen naar punt 3 hieronder.

2. Ongelijke behandeling

Reeds aangewezen instellingen hoeven geen volledig accreditatietraject te doorlopen, terwijl nieuwe toetreders dit wel moeten. Dit is in strijd met het principe van een gelijk speelveld ('level playing field') en leidt niet tot meer kwaliteit bij aangewezen instellingen.

3. Toetsing van deskundigheid

We juichen het toe dat periodieke toetsing door een deskundige partij moet plaatsvinden, maar we hebben onze grote twijfels over de controle op de onafhankelijkheidscriteria en deskundigheid die als zelfreguleringsmechanisme in de markt aanwezig zou zijn. Hoe gaat geborgd worden dat partijen die hiervoor worden ingezet daadwerkelijk deskundig zijn?

4. Geen invloed op inspectieschema's

Instellingen die nog niet zijn aangewezen hebben geen invloed op de ontwikkeling van inspectieschema's, terwijl zij wel al kosten hebben gemaakt en expertise hebben opgebouwd.

5. Oneerlijke concurrentie

Reeds aangewezen instellingen kunnen, gedurende de achttien maanden waarin zij hun aanwijzing behouden, keuringsopdrachten voor activiteitstoestellen acquireren. Juist in de periode van twee jaar na de inwerkingtreding zal de vraag naar ingebruiknamekeuringen/inaugurele inspecties hoog zijn omdat alle activiteitstoestellen binnen twee jaar opnieuw gekeurd moeten worden. Ook hier creëert de overheid een ongelijk speelveld.