



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

NVWA-IOD

Fraudebeeld productveiligheid

2017-2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding & opzet	3
1.1	De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA	3
1.2	Doelstellingen fraudebeeld	3
1.3	Verantwoording opzet fraudebeeld	4
1.4	Definitie fraude	5
2.	Overzicht domein Productveiligheid	6
2.1	Het publieke belang Productveiligheid	6
2.2	Risico's omtrent productveiligheid	6
2.3	(Fraude)signalen productveiligheid	6
2.4	Oorspronkelijke bronnen signalen	8
2.5	Resultaat signalen en opsporingsonderzoeken	8
3.	Consumentenproducten via internethandel	11
4.	Subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen uitgelicht	12
4.1	Meerdere lagen van verantwoordelijkheid	12
4.2	Het belang van (strafrechtelijke) waarheidsvinding	12
4.3	Overtredingen: WAS en/of Strafrecht	13
4.4	Neutralisatie van gedrag door betrokkenen	15
4.5	Streven naar impactvolle preventie door middel van duale handhaving	15
5.	Conclusies	17
6.	Aanbevelingen	18
6.1	Algemene aanbevelingen domein Productveiligheid	18
6.2	Aanbevelingen subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen	19
7.	Bronnenlijst	20

1. Inleiding & opzet

1.1 De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA

Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat voedsel en consumentenproducten veilig zijn, dat dieren in Nederland goed worden behandeld en dat de natuur wordt beschermd. Deze belangrijke maatschappelijke waarden bewaakt de NVWA. De NVWA is een handhavingsorganisatie in de brede zin van het woord. De handhaving richt zich op het beïnvloeden van nalevingsgedrag door toezicht te houden met inspecties, importcontroles, audits, handhavings-communicatie en opsporingsonderzoek.

De NVWA beschikt over een eigen Bijzondere Opsporingsdienst: de NVWA-IOD. Als één van de vier Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) in Nederland heeft de NVWA-IOD dezelfde bevoegdheden als de politie. De NVWA-IOD richt zich op complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit, die zich afspeelt in alle domeinen van de NVWA. Met het verzamelen en veredelen van inlichtingen en het uitvoeren van opsporingsonderzoeken wil de NVWA-IOD wet- en regelgeving vergroten. Daarbij kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden en –middelen worden ingezet, zoals observatie, direct afluisteren of een telefoontap. Dit gebeurt altijd in samenwerking met en onder gezag van het Functioneel Parket (FP), onderdeel van het Openbaar Ministerie (OM).

Bij minder complexe, kleinschaligere zaken wordt het opsporingsonderzoek vaak uitgevoerd door het Fraude Expertise Knooppunt (FEK). Dit is een samenwerkingsverband tussen de verantwoordelijke toezichtdivisie en de IOD, waarbij IOD-rechercheurs ondersteuning leveren aan boa's in de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast analyseert de NVWA-IOD fraudeverschijnselen en legt het de omstandigheden bloot die fraude en andere illegale activiteiten mogelijk maken. Bevindingen uit de praktijk worden vertaald naar inzichten en aanbevelingen in verschillende publicatievormen.

1.2 Doelstellingen fraudebeeld

Intern: kennisgedreven en risicogericht toezicht

De NVWA-IOD analyseert fraudeverschijnselen en vertaalt actuele bevindingen uit de praktijk naar bruikbare en actiegerichte inzichten in verschillende publicatievormen. Met de inzichten uit een fraudebeeld levert de NVWA-IOD een bijdrage aan meer kennisgedreven en risicogericht toezicht en handhaving: door steeds beter vast te stellen waar in de keten de frauderisico's het grootst zijn en door steeds beter te voorspellen welke type bedrijven, werkwijzen of producten gevoelig zijn voor fraude.

Door vanuit ketenperspectief te kijken naar de risico's en daarbij de inzichten uit wetenschap, toezicht en opsporing te integreren, ziet de NVWA waar het in een keten goed gaat en waar het beter kan of moet. Bovendien geeft het inzicht in de interacties tussen de verschillende schakels in de keten en daarmee mogelijkheden tot risicobeheersing.

Extern: informeren, adviseren & activeren

Een fraudebeeld biedt de mogelijkheid om barrières op te werpen om fraude tegen te gaan. Met aanbevelingen aan beleid en politiek wil de NVWA-IOD fraude bestrijden en in de toekomst voorkomen. Ook door het informeren (signaleren) naar andere opsporingsdiensten of Rijksoverheidsorganisaties.

De NVWA-IOD ziet ook welke delen van de ketenbeheersing buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen en waar het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid heeft en zelf aan zet is om knelpunten aan te pakken. Waar mogelijk, spoort de NVWA-IOD sectoren aan om bij te dragen aan veiligere en eerlijkere ketens.

Daarnaast past het publiceren van fraudebeelden bij het streven van de NVWA om informatie – waar het belang van de opsporingsonderzoeken dit toelaat – openbaar en toegankelijk te maken om de samenwerking te informeren en daarmee het fraudebewustzijn van consumenten en organisaties te vergroten.

1.3 Verantwoording opzet fraudebeeld

Beschrijvende en verklarende analyse

Een fraudebeeld is samengesteld op basis van een kwalitatieve analyse en is daardoor beschrijvend en waar mogelijk verklarend van aard. De aantallen per groep of fenomeen zijn vaak te klein voor kwantitatieve analyses. De informatie in een fraudebeeld levert daarom een indicatief beeld op van de omvang van fraude binnen een domein. De cijfers over de vermoedelijke fraude tonen slechts de ondergrens. De werkelijke omvang van fraude binnen een keten is vaak lastig te bepalen. Ten eerste, omdat deze activiteiten zoveel mogelijk buiten het zicht van de overheid worden gehouden. Ten tweede, omdat de NVWA-IOD haar capaciteit en prioritering moet verdelen over verschillende sectoren en domeinen.

Van signaal tot opsporingsonderzoek

Qua informatie baseert dit fraudebeeld zich voornamelijk op signalen uit de inlichtingenfase en op de daaropvolgende strafrechtelijke onderzoeken uit de uitvoeringsfase van het opsporingsproces.

- In een signaal wordt gewezen op een mogelijk strafbaar feit waarbij personen of bedrijven als verdachten aangemerkt kunnen worden. Signalen kunnen vanuit verschillende bronnen afkomstig zijn: vanuit de eigen organisatie zoals Team Criminele Inlichtingen (TCI) of Inspectie, maar ook vanuit andere (buitenlandse) opsporingspartners, bedrijven en burgers. Daarnaast genereren analisten en rechercheurs van de IOD ook signalen uit eigen analyses en opsporingsonderzoeken. Signalen zijn indicaties van een crimineel delict die nader onderzocht moeten worden. De IOD overlegt met het FP of er aanleiding is om een onderzoek te starten, waardoor ook niet alle signalen tot een onderzoek leiden. Zo kunnen signalen uiteindelijk niet opsporingswaardig blijken, overgedragen worden aan Inspectie of een andere opsporingspartner of gebundeld met andere signalen;
- Er wordt pas een strafrechtelijk opsporingsonderzoek gestart als er voldoende feiten en omstandigheden zijn om te spreken van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Tijdens het onderzoek worden vaak bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet zoals een tap, vordering of doorzoeking. Het doel is om te onderzoeken of de vermoedelijke strafbare feiten kunnen worden opgenomen in een proces-verbaal waardoor rechtsvervolging mogelijk wordt. Wanneer een proces-verbaal eenmaal bij het FP is ingeleverd, kan met name bij de complexere onderzoeken de uiteindelijke vervolging meerdere jaren in beslag nemen. De informatie uit ingeleverde processen-verbaal is dan weliswaar uitgebreid onderzocht en vaak gebaseerd op sterke vermoedens, maar nog niet altijd beoordeeld door de rechter.

Meest urgente frauderisico's en opsporingsinzichten als uitgangspunt

Dit fraudebeeld biedt een actuele weergave over de periode 2017-2020. Dit betekent dat niet alle mogelijke of bekende vormen van fraude aan bod komen. Het fraudebeeld focust zich op de meest prominente en urgente risico's en opsporingsinzichten. De informatie uit opsporingsonderzoeken gaat echter, onder vermelding van de specifieke jaartallen, soms enkele jaren verder terug. Dit omdat opsporingsonderzoeken soms een lange looptijd hebben en/of omdat ze relevante, aanvullende inzichten bieden in het duiden van fraude.

Daarnaast baseert het fraudebeeld zich voor (verklarende) verdieping op de cijfers en delictgegevens op dossieranalyses en tactische analyses van de IOD, informatie vanuit de betreffende toezichtdivisies, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur.

Het fraudebeeld is grotendeels samengesteld uit geaggregeerde informatie. Wanneer er individuele casussen worden beschreven, is de informatie niet herleidbaar tot specifieke personen of organisaties gemaakt zodat anonimiteit gewaarborgd blijft. Wanneer informatie wel herleidbaar is, is dat omdat informatie al eerder openbaar is gemaakt en/of geen belemmering vormt voor rechtsvervolging.

1.4 Definitie fraude

Fraude is geen wettelijke term. Het is een 'elastisch begrip' dat steeds andere betekenissen en connotaties kent, afhankelijk van de context. Er zijn honderden (semi-)publieke en private organisaties, die zich allemaal richten op specifieke facetten van fraude. De NVWA richt zich op de bestrijding van fraude op de publieke belangen voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn en -gezondheid, plantgezondheid en natuur en milieu.

De NVWA verstaat onder fraude:

Het opzettelijk handelen in strijd met de door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften waarbij (rechts)personen en/of de overheid worden bedrogen met het oogmerk om (economisch) voordeel te behalen.¹

Bedrog vindt plaats door het geven van een valse voorstelling van zaken, het verschaffen van onjuiste informatie en/of het schenden van vertrouwen. Bijvoorbeeld het aanpassen van documenten of het noteren van onjuiste gegevens. Ook het weglaten van informatie is een voorbeeld van bedrog.

Het voordeel dat beoogd wordt te behalen met de fraude hoeft niet altijd direct voordeel te zijn, zoals het verkrijgen of besparen van geld. Het kan ook gaan om indirect voordeel zoals positie, klantenbinding en/of andere wenselijke zaken.

2. Overzicht domein Productveiligheid

2.1 Het publieke belang Productveiligheid

De NVWA kent zeven publieke belangen waarop zij toeziet: Voedselveiligheid, Productveiligheid, Dierenwelzijn en -Gezondheid, Plantgezondheid en Natuur & Milieu. Het publieke belang Productveiligheid in het bijzonder richt zich op borging van de veiligheid van non-food consumentenproducten. Een consumentenproduct betreft ieder artikel bestemd voor de verkoop aan of het waarschijnlijke gebruik door consumenten, ongeacht of het om een nieuw, gebruikt of hersteld product gaat.²

Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat producten veilig zijn. Zo mogen consumentenproducten als speelgoed, cosmetica, elektrische apparaten en attractietoestellen geen letsel of gezondheidsschade veroorzaken. De sector heeft hier een primaire verantwoordelijkheid in. De NVWA ziet erop toe dat producenten, importeurs en handelaren de wetgeving op het gebied van productveiligheid naleven en consumenten op een juiste wijze informeren over het veilig gebruik van producten. De consument heeft ook een eigen verantwoordelijkheid, om producten veilig te gebruiken.

Het domein Productveiligheid is onderverdeeld in 16 subdomeinen:

- Algemene productveiligheid
- Baby- en kinderartikelen
- Biociden
- Chemische stoffen in consumentenproducten
- Tatoeëren en piercen
- Draagbaar klimmateriaal
- Elektrotechnische consumentenproducten
- Textiel
- Attractietoestellen
- Speeltoestellen
- Gasttoestellen
- Machines (in de privésfeer)
- Persoonlijke beschermingsmiddelen
- Speelgoed
- Cosmetica
- Voedselcontactmaterialen

2.2. Risico's omtrent productveiligheid

Het in het geding komen van de productveiligheid kan verschillende risico's met zich meebrengen met betrekking tot het gebruik van onveilige producten of bij blootstelling aan schadelijke stoffen:

- Volksgezondheid: het risico op letsel en andere gezondheidsrisico's
- Milieu: het risico op milieuaantasting of -vervuiling
- Consumentenvertrouwen: het risico op ondermijning van het consumentenvertrouwen in een bepaald product of productbestandsdeel
- Economie & politiek: het risico op oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, op reputatieschade bij bedrijven of op het in het geding komen van de Nederlandse handelsbelangen/exportpositie

2.3 (Fraude)signalen productveiligheid

In de periode 2017-2020 heeft de NVWA-IOD in totaal 79 signalen geregistreerd op het domein Productveiligheid. Deze signalen betreffen uiteenlopende productsoorten en beslaan daarmee meerdere subdomeinen waarop de NVWA toezicht houdt.

Tabel 1: signalen ingedeeld naar productsoort

Productsoort	# signalen
Attractie- en speeltoestellen	52
Biociden & gewasbeschermingsmiddelen	5
Persoonlijke beschermingsmiddelen	4
Outdooractiviteiten	3
Cosmetica	3
Tatoeëren	2
Karten	2
Snelkookpan	1
Laserpointers	1
Bootladder	1
Kinderspeelgoed	1
Hoverboards	1
Gasbranders	1
E-sigaretten	1
Confettipistolen	1
Totaal	79

Handhavingsprioriteit attractie- en speeltoestellen leidt tot uitschieter in (fraude)signalen

Het aantal signalen onder attractie- en speeltoestellen toont met 52 een uitschieter ten opzichte van de overige productsoorten. Dit is vooral een gevolg van de prioriteit die wordt gegeven aan de handhaving rondom ernstige ongevallen waar attractie- of speeltoestellen bij betrokken zijn geweest.

- De signalen onder Attractie- en Speeltoestellen worden bij de IOD geregistreerd, ook al lijkt er in de meeste gevallen sprake te zijn geweest van een ongeval. Volgens het gestelde Handhavingsbeleid (zie paragraaf 4.2) is er voor ieder ongeval namelijk enige vorm van weging gedaan door de NVWA-IOD en het FP om het signaal al dan niet op te werken tot een strafrechtelijke opsporingsonderzoek. Een dergelijk onderzoek kan uitwijzen of er sprake is geweest van verwijtbare gedragingen rondom het ongeval. In enkele gevallen is vermoedelijk sprake geweest van valsheid in geschrifte door middel van certificaatfraude.
- Wettelijk gezien vallen de in totaal vijf ongevallen met karten en outdooractiviteiten momenteel niet onder het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS). Door de aard van de incidenten heeft het bij drie van de vijf signalen ze echter wel tot een opsporingsonderzoek geleid. Daarnaast loopt er vanaf 2021 een wetwijzigstraject waardoor deze activiteiten mogelijk ook formeel onder het WAS komen te vallen. In dit fraudebeeld worden karten en outdoor verder als onderdeel van de sub-domeinen Attractie- en Speeltoestellen besproken.

Handel in verboden of onveilige producten meest frequente fraudevorm

Binnen het domein Productveiligheid zijn de gesignaleerde vormen van mogelijke fraude vrij eenduidig. Buiten de ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen gaan de meeste signalen om het opzettelijk verhandelen van verboden producten, zoals de illegale verkoop van professionele gewasbeschermings- of ongediertebestrijdingsmiddelen aan particulieren. In een aantal gevallen is er vermoedelijk sprake geweest van overschrijdingen in productbestandsdelen, welke gezondheidsrisico's met zich meebrachten. Bijvoorbeeld signalen over teveel weekmakers in kinderspeelgoed, een te hoog gehalte peroxide in tandbleekmiddel en zowel te krachtige laserpointers als confettipistolen. Er is sprake van fraude als deze zaken willens en wetens worden verkocht en verhuld, bijvoorbeeld middels onjuiste of het vervalsen van etiketten of andere documenten.

Bij de illegale handel in desinfectiemiddelen ging het om producten waarin de alcohol juist zou zijn verdund. Andere gesignaleerde risico's zijn de handel in inferieure en/of gevaarlijke producten zoals mondkapjes en desinfectantia (vlak na het uitbreken van de coronapandemie) en het tatoeëren zonder

vergunning vanuit de eigen woning, waarbij men zich vermoedelijk ook niet hield aan hygiënevoorschriften.³ Andere fraudevormen zijn het weglaten van informatie op bijsluiters van e-sigaretten, het hergebruik van testresultaten van hoverboards en het vervalsen van etikettering op Permas D ('wespenpoeder').

2.4 Oorspronkelijke bronnen signalen

Onderstaande tabel geeft weer wat de primaire bron van elk signaal is geweest in de periode 2017-2020. Dit is de aanduiding vanuit waar het signaal oorspronkelijk bij de NVWA terecht is gekomen. De tabel geeft niet weer of signalen intern zijn overgedragen, bijvoorbeeld van Inspectie naar de IOD. Er staan in totaal zes signalen vermeld onder Inspectie. Hierbij gaat het doorgaans om signalen die zijn voortgekomen uit reguliere toezichtcontroles of uit analyses van Inspectie zelf.

Tabel 2: primaire signaalbronnen

bron / aantal signalen	attractie- en speeltoestellen	overige subdomeinen
Particulier	29	8
Politie	10	3
Branche/sector	8	1
AKI	3	0
Gemeente	3	0
NVWA-Inspectie	3	3
Informant	1	1
Europees Opsporingsbevel *	0	6
Totaal	57	22

Het relatief hoge aantal meldingen van particulieren en vanuit de branche/sector op de subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen lijkt een gevolg te zijn van de aandacht van politiek en media sinds een dodelijk ongeval in een outdoor speelhal dat in 2015 plaatsvond. Sindsdien lijken burgers en bedrijven er beter van op de hoogte dat zij ongevallen kunnen melden en dat zij daarvoor bij de NVWA terecht kunnen. Ook de politie lijkt de NVWA beter te vinden bij ongevallen met attractie- en speeltoestellen.

Er zijn 6 signalen voortgekomen uit een internationaal rechtshulpverzoek, oftewel een Europees Opsporingsbevel (EOB). Dit is een verzoek tot een (tijdelijke) bijdrage van de NVWA-IOD aan een opsporingsonderzoek uit een andere EU-lidstaat.

2.5 Resultaat signalen en opsporingsonderzoeken

Alle signalen van de IOD worden gewogen en vervolgens wordt op basis van effect en impact, prioriteit, capaciteit en ingeschatte haalbaarheid van handhaving en/of strafrechtelijke vervolging besloten welke signalen tot een opsporingsonderzoek leiden. De onderstaande tabellen geven weer waar alle signalen in de periode 2017-2020 toe geleid hebben en wat eind 2020 de status is van alle opsporingsonderzoeken (IOD, FEK of EOB) die in de periode zijn gestart.

Tabel 3: resultaat signalen 2017-2020

resultaat signaal	attractie- en Sseeltoestellen	overige subdomeinen
IOD-onderzoek	3	-
FEK-onderzoek	22	4
Internationaal rechtshulpverzoek (EOB)	-	2
Naar Inspectie voor bestuursrechtelijke afhandeling	25	1
Overgedragen naar externe opsporingspartner	2	1
Afgebroken in de signaalfase	5	14
Totaal	57	22

Tabel 4: status opsporingsonderzoeken eind 2020 Attractie- en Speeltoestellen

status	IOD- onderzoek	FEK- onderzoek	EOB
Vonnis rechter: vrijspraak	-	1	-
Eerste zitting geweest uitspraak volgt nog	-	1	-
Bestuursrechtelijke afdoening door NVWA-Inspectie	-	7	-
Voorwaardelijk beleidssepot	1	2	-
Afgerond maar nog niet tot zitting of afdoening gekomen	1	2	-
Lopend	1	10	-
Onbekend	-	1	-
Niet opgepakt / afgebroken in onderzoeksfase	-	-	-
Totaal	3	24	0

Tabel 5: status opsporingsonderzoeken eind 2020 overige subdomeinen

status	IOD- onderzoek	FEK- onderzoek	EOB
Vonnis rechter: vrijspraak	-	-	-
Eerste zitting geweest uitspraak volgt nog	-	-	-
Bestuursrechtelijke afdoening door NVWA-Inspectie	-	1	-
Voorwaardelijk beleidssepot	-	-	-
Afgerond maar nog niet tot zitting of afdoening gekomen	-	1	2
Lopend	-	1	-
Onbekend	-	-	-
Niet opgepakt / afgebroken in onderzoeksfase	-	1	-
Totaal	0	4	2

Enkele bevindingen op basis van de tabellen:

Handhavingsprioriteit ongevallen zichtbaar in aantallen opsporingsonderzoeken

De NVWA geeft voorrang aan incidenten en fraudegevallen die leiden tot de grootste risico's voor de volksgezondheid. Op het gebied van productveiligheid uit zich dit met name in de 25 strafrechtelijke onderzoeken van de IOD (3) en het FEK (22) naar aanleiding van ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen. De inzet van strafrechtelijk onderzoek op deze subdomeinen wordt in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

Overigens is het aantal statussen (24) binnen Attractie- en Speeltoestellen hoger dan het aantal gestarte FEK-onderzoeken (22) omdat er in sommige onderzoeken meerdere verdachten zijn aangemerkt die ieder een eigen afdoening hebben opgelegd gekregen.

Complexiteit strafrechtelijke handhaving zichtbaar in aantal afgebroken signalen

Op de overige subdomeinen is er met 14 signalen een relatief groot aantal signalen in de periode 2017-2020 niet opgepakt of afgebroken. In veel gevallen is strafrechtelijke handhaving als onvoldoende haalbaar ingeschat. De toenemende productie van consumentenproducten buiten de EU en de toenemende online handel van die producten rechtstreeks aan de consument zijn factoren die hier aan bij lijken te dragen, zie ook hoofdstuk 3.

Keuze voor bestuursrechtelijke afhandeling van sommige signalen en opsporingsonderzoeken

Preventie wordt door de NVWA en het FP als een belangrijk handhavingsdoel gezien, wat via de bestuursrechtelijke weg op een effectieve en efficiënte manier gerealiseerd kan worden. In dat kader zijn binnen de subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen 25 signalen overgedragen aan Inspectie voor een bestuursrechtelijke afhandeling.

Bij 7 andere ongevallen is tijdens het opsporingsonderzoek informatie uit het onderzoekdossier verstrekt aan Inspectie om tot een bestuursrechtelijke afdoening te komen. In 3 van de 7 opsporingsonderzoeken is ter preventie informatie verstrekt voor het opleggen van een bestuursrechtelijke (herstel)maatregel. In paragraaf 4.5 wordt deze aanpak nader toegelicht.

Voorwaardelijke beleidssepots als afdoening

Als een succesvolle vervolging haalbaar is maar ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid, kan door het FP een voorwaardelijk beleidssepot worden toegepast.⁴ Een motivering van het FP voor een voorwaardelijk beleidssepot in een onderzoek uit 2019 is dat een sanctie voor de huurders van een springkussen als niet opportuun werd geacht. De huurders hadden volgens het FP wel beter moeten stilstaan bij de veiligheidsvoorschriften, aangezien ze in het verleden wél van een officieel verhuurbedrijf gebruik hebben gemaakt.

Onbekende status EOB-bijdrage na inleveren proces-verbaal

De bijdrage van de IOD aan een opsporingsonderzoek uit een andere EU-lidstaat kan plaatsvinden in verschillende fases van het hoofdonderzoek. Na afronding van de bijdrage wordt het in de praktijk vaak niet duidelijk hoe het verdere onderzoek verloopt. In de internationale onderzoeken uit de tabel is het proces-verbaal dus weliswaar ingeleverd maar is niet bekend in welke fase het hoofdonderzoek zich bevindt.

3. Consumentenproducten via internethandel

Groei van de online consumentenmarkt compliceert toezicht & handhaving en leidt tot meer veiligheidsrisico's

Het is bij fraude doorgaans van belang om zo vroeg mogelijk in de keten in te grijpen. Helaas vinden verboden, onveilige en nagemaakte producten toch hun weg naar de Nederlandse afzetmarkt. Zo neemt de import van consumentenproducten vanuit met name Aziatische landen naar Europese landen nog altijd toe.⁵ Hieronder valt ook de productie en handel in namaak (kopieën van merkartikelen), wat verboden is en wat ook wel intellectuele eigendomsfraude wordt genoemd.⁶ Europese overheden beschikken over weinig middelen om op te treden tegen malafide fabrikanten van buiten de EU. Echter, de aanpak van malafide importeurs is voor de NVWA een handvat om de veiligheid van consumentenproducten uit derde landen te blijven borgen.

Nederlandse consumenten kochten al steeds meer producten online en dit neemt sinds de coronapandemie alleen maar toe.⁷ De stijging in online verkoop gaat hand in hand met de opkomst van dropshipping webshops (online verkoop zonder voorraad), waaronder Chinese webshops zoals AliExpress. Kleine, rechtstreekse verzendingen van buitenlandse aanbieders aan Nederlandse consumenten dragen er aan bij dat producten vaker onttrokken worden aan toezicht en handhaving. Eenmaal afgeleverd bij de consument, is de kans klein om eventuele fraude in een later stadium nog te kunnen traceren.¹¹

In Nederland trekken de Douane, politie en FIOD samen met het OM op in de aanpak van handel in namaakproducten. Onderschepte partijen worden vaak niet meer getest op hun veiligheid maar uit de handel gehaald en vernietigd.⁹ Zowel de NVWA, Nederlandse Douane als de Europese onderzoeksorganisatie EUIP¹⁰ waarschuwen dan ook voor mogelijke veiligheidsrisico's van namaakproducten die niét onderschept worden en toch bij de consument belanden. Te denken valt aan risico's van het gebruik van elektronische apparatuur, farmaceutische of cosmetische producten. Daarnaast kan de veiligheid minder goed geborgd worden op het moment dat de oorsprong van producten niet meer traceerbaar is.

Fraude via internethandel blijft vermoedelijk vaak uit het zicht

Vanwege het verhullende karakter blijft sowieso veel fraude buiten het zicht van de overheid en dus ook buiten het zicht van de NVWA. Maar ook ten opzichte van andere domeinen waarop de NVWA toezicht houdt, is het aantal fraudesignalen dat de NVWA-IOD ontvangt op het domein Productveiligheid relatief laag. Dit lijkt onder meer te komen doordat de IOD relatief weinig signalen over vermoedelijke fraude ontvangt van NVWA-Inspectie, terwijl zij op veel andere NVWA-domeinen een belangrijke aandrager van signalen is.

Met betrekking tot internethandel is de toezichtstrategie van de NVWA sterk gericht op preventie en op de begeleiding van naleving aan consumenten en handelaren. De focus ligt minder op het detecteren en rapporteren van mogelijke fraudesignalen aan de IOD. Deze aanpak komt voort uit de constatering dat met name Nederlandse zelfstandigen en MKB-bedrijven de Europese wet- en regelgeving op het gebied van internethandel als omvangrijk en complex ervaren.

Door de complexiteit onttrekken malafide handelaren zich niet alleen gemakkelijk aan de regelgeving, maar is diezelfde regelgeving ook vaak problematisch voor aanbieders die wél naleving nastreven. Volgens Inspectie zijn een deel van de overtredingen met internethandel daarom een gevolg van beperkte kennis en bewustzijn onder ondernemers. Zo zijn er bijvoorbeeld in Nederland veel jongeren die een webshop opzetten terwijl ze de regelgeving niet kennen of begrijpen, daarbij soms gedreven door gemakzucht of naïviteit.

De toenemende internethandel vraagt om slim toezicht en samenwerking. Vanuit het project Toezicht op Internethandel maakt NVWA-Inspectie werkafspraken met bedrijven die online als intermediairs optreden in het verhandelen van consumentenproducten, zoals Marktplaats en Bol.com. Dit zijn afspraken over preventie en het doen van gezamenlijke interventies, zoals het laten verwijderen van advertenties en het vorderen van gebruikersgegevens. Daarnaast wijst de NVWA consumenten ook op de eigen verantwoordelijkheden en probeert zij het risicobewustzijn te vergroten.¹¹

4. Subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen uitgelicht

4.1 Meerdere lagen van verantwoordelijkheid

De NVWA inspecteert of speeltoestellen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld bij een recreatieplas, in een speeltuin, indoor speelhal of trampolinehal, veilig zijn. Het gebruik van attractie- en speeltoestellen varieert in Nederland van opblaasbare speeltoestellen tot aan meer avontuurlijke toestellen en activiteiten zoals trampolines, klimmuren en indoor kartbanen. Bovendien zijn er veel nieuwe bedrijven toegetreten tot de markt die activiteiten aanbieden en speeltoestellen verhuren.

In de afgelopen jaren is het aantal letsels op of bij opblaasbare speeltoestellen toegenomen. In 2017 lag het aantal SEH-bezoeken door ongevallen met luchtkussens op ongeveer 2.200, waarvan de helft ernstig. Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van de periode 2008-2017. Een deel van de verklaring van de stijging kan mogelijk gezocht worden in de vergrote blootstelling aan een groter aanbod (risicovollere) attractie- en speeltoestellen.¹³

Volgens het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) draagt de fabrikant de eerste verantwoordelijkheid om veilige toestellen te produceren en te doen laten gebruiken. De regelgeving stelt naast de productiefase echter ook eisen aan de handels- en gebruiksfase. Er is daarmee verantwoordelijkheid weggelegd voor exploitanten, huurders en ouders/begeleiders.¹⁴

Naast de technische veiligheid van toestellen speelt ook de risicoperceptie en daarmee samenhangende gedragscomponent een rol. Uit onderzoek naar het risicobewustzijn van exploitanten, huurders en ouders/begeleiders omtrent opblaasbare speeltoestellen blijkt dat er grote risico's ontstaan door gebrek aan gebruikstoezicht door huurders en het onjuist plaatsen en verankeren van toestellen. Verder blijkt dat zowel huurders als ouders/begeleiders vaak onvoldoende op de hoogte zijn van de veiligheidsinstructies.¹⁵

Toezicht en handhaving vormen het sluitstuk in het borgen van de veiligheid van attractie- en speeltoestellen. De NVWA voert inspecties uit en daarnaast komen meldingen van ernstige ongevallen bij de NVWA terecht als de aangewezen publieke toezichthouder. Op basis van de mate van ernst van het ongeval kan worden besloten om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Dit proces wordt in de volgende paragraaf nader uitgelegd.

4.2 Het belang van (strafrechtelijke) waarheidsvinding

Een dodelijk ongeval dat plaatsvond in een indoor speelhal is voor de NVWA en het FP de aanleiding geweest voor het maken van aangescherpte afspraken over het starten van een strafrechtelijk onderzoek naar ongevallen met attractie- en speeltoestellen. Sinds 2018 worden alle ongevallen met ernstig letsel waarbij attractie- en speeltoestellen betrokken zijn beoordeeld op de noodzaak van een strafrechtelijk onderzoek. Als er bij een ongeval (vermoedelijk) sprake is van tenminste één van de volgende criteria, achten het FP en de NVWA een strafrechtelijk onderzoek opportuun:

- Overlijden
- Minderjarigheid
- Recidive
- Aanpassing van plaats delict of beïnvloeding van slachtoffer/getuigen
- Valsheden of andere misleiding rondom het incident

Een strafrechtelijk onderzoek draait in eerste instantie vooral om waarheidsvinding. De grondgedachte is dat ernstige omstandigheden de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden verdienen om de oorzaken en omstandigheden van een gebeurtenis boven water te halen.

Strafrechtelijke onderzoeken leiden doorgaans tot het blootleggen van relatief meer (verwijtbare) gedragingen dan via een bestuursrechtelijke aanpak. Dergelijk grondig onderzoek naar de oorzaken en omstandigheden van een ongeval levert vaak niet alleen informatie op voor het specifieke strafdossier. Het kan namelijk ook extra inzicht bieden in hoe ongevallen in vergelijkbare situaties mogelijk voorkomen kunnen worden. Het doen van opsporingsonderzoek kan daarmee dus ondersteuning bieden aan preventie en risicogericht toezicht.

Daarnaast wordt het opsporingsproces nodig geacht om een goede afweging te maken om een zaak uiteindelijk al dan niet strafrechtelijk af te doen. Dit is namelijk geen doel op zich. In de overwegingen van het FP kan bijvoorbeeld worden meegenomen hoe het slachtoffer op de situatie terugkijkt. Zo heeft het FP in een eerdere zaak de wens van het slachtoffer meegewogen in het besluit de zaak niet aan te dragen voor een gerechtelijke afdoening via het strafrecht.

Strafrecht: opzet vs. schuld (culpa)

Strafrechtelijk onderzoek is ingrijpend in situaties waarbij het bij voorbaat aannemelijk lijkt dat niemand het ongeval gewild heeft. Het gaat in het strafrecht niet altijd om het blootleggen van opzettelijk handelen of nalaten. Binnen het strafrecht wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen opzet en schuld (culpa).¹⁵

Culpa vereist een zekere mate van onvoorzichtigheid, nalatigheid of gebrek aan voorzorg. Kenmerkend is dan dat een verdachte niet willens en wetens de verboden handeling heeft gepleegd, maar wel zo onvoorzichtig is geweest dat deze plaats heeft kunnen vinden. Zo wordt bij ernstige ongevallen met speel- of attractietoestellen vaak het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld (artikel 308 Wetboek van Strafrecht) ten laste gelegd.

Voor wat betreft wet- en regelovertreding bij ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen is het belangrijk om te realiseren dat er niet altijd sprake is van fraude. Wel is er naar aanleiding van een ongeval met een attractie- of speeltoestel in een aantal gevallen een verdenking ontstaan met betrekking tot het vervalsen van certificaten, wat wél fraude zou kunnen impliceren.

4.3 Overtredingen: WAS en/of Strafrecht

In opsporingsonderzoeken worden processen-verbaal opgemaakt waarin een of meerdere verdenkingen van strafbare feiten worden opgenomen. Onderstaande tabel toont welke verdenkingen centraal stonden in de opsporingsonderzoeken op de subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen. In de meeste gevallen ging het om overtredingen op het WAS in combinatie met de misdrijven 'schuld aan ernstig letsel/overlijden' en/of 'valsheid in geschrifte' uit het strafrecht.

Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS)

Het WAS bepaalt dat producenten verantwoordelijk zijn voor de productie en de verhandeling van veilige speeltoestellen. Beheerders van speeltoestellen zijn ervoor verantwoordelijk dat de speeltoestellen in de gebruiksfase veilig zijn en blijven. Het WAS bevat eisen voor het ontwerp en de samenstelling van toestellen, en eisen ten aanzien van onderhoud, installatie en gebruik in de gebruiksfase.¹⁴ Het gaat in de onderzoeken naar de ongevallen veelal over overtredingen van de onderstaande WAS- artikelen:

- 3a: Het is verboden attractie- of speeltoestellen te vervaardigen, te verhandelen of te gebruiken, die niet voldoen aan, of ten aanzien waarvan wordt gehandeld, in strijd met bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften.

- 14a: Degene die een attractie- of speeltoestel voorhanden heeft beschikt over een geldig certificaat van goedkeuring van een aangewezen instelling of een daarmee gelijkgesteld certificaat.
- 15.1: Degene die een attractie- of speeltoestel voorhanden heeft, zorgt ervoor dat het toestel zodanig is geïnstalleerd, gemonteerd en zodanig is beproefd, geïnspecteerd en onderhouden en zodanig van opschriften is voorzien, dat er bij gebruik geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen bestaat.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 308: het veroorzaken van de dood of lichamelijk letsel door schuld

In verschillende opsporingsonderzoeken heeft de verdenking betrekking op het veroorzaken van de dood of lichamelijk letsel door schuld.

Casus ongeval kermisattractie (2019)

De rechtbank Oost-Brabant heeft een kermisexploitant uit Bergen op Zoom veroordeeld tot een geldboete van 15.000 euro, waarvan 7.500 euro voorwaardelijk voor het veroorzaken van een ongeval met een van haar kermisattracties in Wijchen. Een vader en zijn zoontje raakten door het ongeluk (zwaar) gewond.

Als beheerder van een kermisattractie is de onderneming verantwoordelijk voor de gezondheid en veiligheid van iedereen die in de attractie plaatsneemt. Dat brengt een extra zorgplicht met zich mee. De rechtbank verwijt het de kermisexploitant dat zij niet aan haar zorgplicht heeft voldaan en tekortschoot in de naleving van verschillende verplichtingen. Het is volgens de rechter aan haar schuld te wijten dat het ongeval met de attractie plaatsvond, onder meer door slecht laswerk tijdens een eerdere reparatie.¹⁸

Artikel 225: valsheid in geschrifte

In meerdere opsporingsonderzoeken heeft de verdenking ook betrekking op valsheid in geschrifte, waarbij het doorgaans gaat om vermoedelijke certificaatfraude door exploitanten.

In Nederland voeren aangewezen keuringsinstellingen (AKI's) als eerstelijns toezichthouders de wettelijk voorgeschreven keuringen uit op attractie- en speeltoestellen. Pas na uitgifte van een certificaat van goedkeuring (CvG) mag een toestel in de handel worden gebracht en in gebruik worden genomen. De NVWA houdt als tweedelijns toezicht op het functioneren van de AKI's.

De NVWA-IOD heeft in de afgelopen jaren meermaals gesignaleerd dat er exploitanten kunnen frauderen door het vervalsen van keuringscertificaten. Het commerciële belang lijkt in deze gevallen boven het veiligheidsbelang verkozen te worden. Het vermijden van keuringen kan leiden tot kostenbesparingen van duizenden euro's.

Twee casussen over (vermoedelijke) certificaatvervalsing door exploitanten:

Casus 1 (2018)

Hoewel het basismodel van een toestel na een typekeuring een goedgekeurd veiligheidscertificaat had verkregen, zijn aan latere producties van hetzelfde type toestel door de verdachte fabrikant zoveel aanpassingen gedaan dat er afwijkende en daarmee gevaarlijke constructies zijn vastgesteld. Het certificaat had dus niet zomaar op de andere modellen overgenomen mogen worden. Het onderzoek heeft ten aanzien van de fabrikant geleid tot afdoening in de vorm van een herstelmaatregel.

Casus 2 (2018)

Een fabrikant van springkussen zou goedgekeurde certificaten van twee specifieke type springkussens hebben toegepast op 7000-8000 modellen van een ander type. Het bedrijf brengt hierdoor springkussens op de markt waarvoor geen eigen typekeuring heeft plaatsgevonden. Eind 2020 was de afdoening van het ingeleverde proces-verbaal nog niet bekend.

4.4 Neutralisatie van gedrag door betrokkenen

Neutralisatietechnieken zijn (denk)processen die vooraf de motivatie om te frauderen of regels te overtreden kunnen versterken of achteraf kunnen rechtvaardigen of rationaliseren.¹⁷

Uit opsporingsonderzoeken van de NVWA naar ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen komt naar voren dat betrokkenen hun handelen in sommige gevallen neutraliseren. Dit uit zich voornamelijk in het ontkennen van de overtreding of in het afschuiven van verantwoordelijkheden, waarbij bijvoorbeeld wordt gerefereerd naar het uitblijven van een (re)actie van een ander.

Binnen het model van Kaptein en van Helvoort (2018)¹⁷ valt de gehanteerde neutralisatie in onderstaande casus onder wijzen op de eigen ontbrekende of beperkte rol, als subonderdeel van de omstandigheden de schuld geven ('blaming the circumstances').

Casus: ernstig ongeval speelhal (2018)

In deze zaak is een fabrikant van speeltoestellen als verdachte aangemerkt naar aanleiding van een ongeval met ernstig letsel in een speelhal. De fabrikant zou er vermoedelijk onvoldoende voor gezorgd hebben dat het toestel voldeed aan de juridische veiligheidsvoorschriften.

Tijdens het opsporingsonderzoek is het vermoeden ontstaan dat het bedrijf de interne processen niet op orde had op het gebied van veiligheid. Tenminste één van de medewerkers zou zich bezig moeten hebben gehouden met het voldoen aan de voorschriften. Medewerkers verwezen in de verhoren echter telkens naar collega's wanneer hen werd gevraagd wie binnen het bedrijf deze verantwoordelijkheid droeg, om zo ook bij niemand uit te komen.

4.5 Streven naar impactvolle preventie door middel van duale handhaving

Naast strafrechtelijk onderzoek kan er binnen een casus simultaan ook bestuursrechtelijke handhaving plaatsvinden. Op basis van deze twee sporen kan er met goede afstemming tot gepaste handhaving en tot maatwerk wat betreft de toe te passen interventie gekomen worden. De samenwerking tussen straf- en bestuursrecht om uiteindelijk tot een (gecombineerde) afdoening te komen, wordt ook wel duale handhaving genoemd.

Afdoeningen kunnen in de vorm van een sanctie ter bestraffing maar er zijn ook afdoeningen om er voor te zorgen dat de verdachte of anderen een overtreding of misdrijf niet (makkelijk) meer kunnen begaan. Preventie wordt ten aanzien van ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen door de NVWA en het FP als een belangrijk handhavingsdoel gezien. In de praktijk betekent dit dat het FP al een aantal keer informatie uit het strafdossier verstrekt heeft aan NVWA-Inspectie om tot een bestuursrechtelijke afdoening te komen. Op basis van deze informatie kunnen vervolgens (herstel)maatregelen worden afgedwongen, welke al in meerdere zaken tot tastbare/impactvolle acties hebben geleid.

Een herstelmaatregel strekt zich tot het (deels) ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of het beperken van de gevolgen van een overtreding. De maatregel mag niet verder mag strekken dan nodig is om de rechtens juiste toestand te realiseren. De belangrijkste herstelsancties zijn de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang maar je kunt ook denken aan het intrekken van een vergunning.

Casus: het uit de markt moeten halen van springkussens (2018)

In 2018 is er tijdens een evenement een springkussen omgevallen waardoor spelende kinderen bijna vijf meter naar beneden zijn gevallen. In het strafrechtelijk onderzoek naar de fabrikant is onder meer aan het licht gekomen dat het bedrijf sinds 2011 meerdere springkussens met een ongeldig veiligheidscertificaat in de markt heeft gebracht.

Om nieuwe incidenten te voorkomen heeft de NVWA-IOD een herstelactie afgedwongen waarbij de fabrikant zelf alle veertien buiten gebruik gestelde springkussens terug heeft moeten halen bij zijn afnemers. Deze bestuursrechtelijke herstelmaatregel is tot stand gekomen met inzichten die vanuit het strafrechtelijk onderzoek aan NVWA-Inspectie zijn verstrekt. Het gebruik van de springkussens is niet toegelaten totdat ze hersteld en goedgekeurd zijn. De terugroepactie wordt nauw gemonitord door inspecteurs van de NVWA. Dat de herstelmaatregel tot stand is gekomen met inzichten uit het strafdossier is een voorbeeld dat straf- en bestuursrecht goed samen kunnen gaan in een stelsel van duale handhaving.

5. Conclusies

Relatief beperkt zicht op (omvang) fraude binnen het NVWA-domein Productveiligheid

Buiten de geregistreerde ongevallen met attractie- en speeltoestellen is het aantal (fraude)signalen in de periode 2017-2020 laag ten opzichte van de omvang van het totale NVWA-domein Productveiligheid.

Gesignaleerde fraude betreft vooral het opzettelijk verhandelen van verboden of onveilige producten en vindt plaats in uiteenlopende productcategorieën. Veel fraude via internethandel blijft echter uit het zicht van de IOD. Dit lijkt met name te komen door toenemende import van buiten de EU en door de (directe) online afzet aan Nederlandse consumenten, waaronder namaakproducten.

Daarnaast is Inspectie doorgaans op veel domeinen een belangrijke aandrager van fraudesignalen. De complexe (Europese) regel- en wetgeving rondom de online handel in consumentenproducten leidt er echter toe dat Inspectie wat productveiligheid betreft zich voor een belangrijk deel richt op preventie en op de begeleiding van naleving, en minder op het detecteren en melden van fraude aan de IOD.

Prioriteit voor aanpak problematiek omtrent subdomeinen attractie- en speeltoestellen

Een toename van ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen heeft vanaf 2018 geleid tot een grote inzet van opsporing op deze productgroepen.

Strafrechtelijk onderzoek naar dergelijke ongevallen is ingrijpend maar diepgaande waarheidsvinding wordt bij ernstige omstandigheden, zoals zwaar letsel of minderjarigheid, als opportuun gezien. Grondig onderzoek naar de feiten, omstandigheden en de oorzaken van een ongeval kan verwijtbare onvoorzichtigheid naar voren brengen maar ook bredere inzichten voor preventie en risicogericht toezicht.

Opsporingsonderzoeken hebben in enkele zaken ook fraude met veiligheidscertificaten aan het licht gebracht. Financieel gewin ligt hier vaak aan ten grondslag: sommige exploitanten lijken het commerciële belang boven het veiligheidsbelang gesteld te hebben.

De NVWA streeft naar impact met duale handhaving en preventieve interventies

Strafrechtelijke opsporingsonderzoeken leveren doorgaans relatief rijke inzichten op. Deze bieden het Openbaar Ministerie en de NVWA meer opties om tot gepaste handhaving (maatwerk) te komen omtrent ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen. Zo kan informatie uit het strafdossier worden ingezet voor (gecombineerde) afdoeningen via straf- en/of bestuursrecht, ook wel duale handhaving genoemd.

Een voorbeeld is de inzet van bestuurlijke (herstel)maatregelen als preventieve interventies. Preventie wordt ten aanzien van de ernstige ongevallen als een belangrijk handhavingsdoel gezien. In de praktijk worden dergelijke interventies al met succes afgedwongen, bijvoorbeeld door het uit de markt laten halen van risicovolle speeltoestellen.

6. Aanbevelingen

Om met dit fraudebeeld een bijdrage te leveren aan kennisgedreven en risicogericht toezicht en handhaving biedt de NVWA-IOD aanbevelingen voor het optimaliseren van opsporing en toezicht.

6.1 Algemene aanbevelingen domein Productveiligheid

Ga (inter)nationale samenwerking aan om meer zicht te krijgen en vroeg in te kunnen grijpen bij verboden en onveilige producten en fraude, inclusief ketens waar veel namaak in voorkomt

Hoe eerder in ketens verboden en onveilige consumentenproducten onderschept worden, hoe kleiner de kans dat deze producten de consument bereiken, met alle veiligheidsrisico's van dien. Vanwege de toenemende aanvoer van consumentenproducten van buiten de EU en de ondoorzichtige goederenstromen door toenemend online handelsverkeer is het uitbreiden van samenwerkingen en het oprichten van nieuwe programma's met partners zoals de Douane en internationale opsporingsorganisaties essentieel.

Versterk de oor- en oogfunctie voor fraude bij Inspecteurs Productveiligheid

Inspectie heeft een oor- en oogfunctie en kan verdachte (fraude)zaken doorgeven aan de IOD. Om deze oog- en oorfunctie goed te kunnen benutten is het van belang om inspecteurs bewust te maken van fraude(risico's). De IOD heeft kennis en ervaring met fraude(indicatoren) en kan bijdragen aan deze bewustwording.

Vergroot de informatiepositie van de NVWA-IOD op het domein Productveiligheid met gerichte inwinning van inlichtingen en door het doen van opsporingsonderzoeken

Overweeg als IOD om periodiek en op basis van risicoanalyse specifieke subdomeinen, productgroepen of thema's te selecteren om proactief inlichtingen op in te winnen. Zo kan stapsgewijs de informatiepositie op het domein worden uitgebreid. Sluit aan bij de speerpunten voor toezicht die de NVWA in de meerjarenagenda heeft opgesteld, mits hier ook risico's op fraude aan gebonden zijn.

Versterk niet alleen de informatievoorziening aan de voorkant van de opsporingsorganisatie maar verwerf ook in de uitvoeringsfase een grotere kennispositie op het domein Productveiligheid. Grijp opsporingsonderzoeken aan om extra kennis op te doen. Investeer hierin door verder te kijken dan de hoofdschakels en -feiten om zo meer inzicht te krijgen in een branche, criminele structuren en de rol van andere actoren en facilitators. Opgedane inzichten uit deze onderzoeken kunnen organisatiebreed onder meer voor preventiedoeleinden worden ingezet.

Breid publiek-private-samenwerking verder uit en vergoot het fraudebewustzijn en de meldingsbereidheid van private partijen

Online winkelen zit, zeker sinds de coronapandemie, sterk in de lift. Echter, het fraudebewustzijn lijkt niet zo hard mee te groeien onder consumenten en (semi)professionele aanbieders. Dit maakt Productveiligheid een domein waarop voorlichting een cruciale rol speelt. Overweeg via bestaande werkspraken webshops en intermediairs te begeleiden in het herkennen van fraude. Ook kan het proces van melden door burgers en bedrijven meer voor het voetlicht gebracht worden.

Er kan gedacht worden aan het opzetten van werkspraken met online betalingsverwerkers. In eerder opsporingsonderzoek bleek de rijke informatiepositie van deze branche ten aanzien van verdachte handelaren en producten. Onderzoek de mogelijkheid van een convenant die gegevensuitwisseling op een veilige en verantwoorde manier mogelijk maakt. Wat betreft de aanpak van de handel in namaakproducten is de particuliere organisatie REACT mogelijk een interessante partner om verbinding mee te zoeken.

6.2 Aanbevelingen subdomeinen Attractie- en Speeltoestellen

De focus van dit fraudebeeld op ernstige ongevallen met attractie- en speeltoestellen toont de urgentie van dit maatschappelijke probleem maar is ook een gevolg van de prioriteit die vanuit handhaving wordt gegeven om risico's zoveel mogelijk te reduceren. Risico's in spel en spelen zijn nooit uit te sluiten maar de veiligheid moet onverkort groot zijn en ernstige ongevallen moeten voorkomen worden. Preventie is de basis. De aanbevelingen haken aan op verschillende lopende initiatieven.

Geef verdere uitvoering aan de integrale handhavingsstrategie

Bouw voort op de succesvolle inzet van duale handhaving en specifiek preventieve interventies. Leer en maak gebruik van de inzichten uit de zaken waarin deze op een impactvolle manier zijn ingezet, zoals het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen om toestellen uit de markt te halen. Borg NVWA-intern een solide bewustzijn van het totale palet aan mogelijke interventies. De eigen interventietool kan hiervoor een geschikt middel zijn: een online kennisplatform dat ondersteunt in het vergelijken en slimmer toepassen van interventies.

Zet inzichten uit opsporingsonderzoek in ter preventie

Voer individuele én overkoepelende analyses uit op opsporingsonderzoeken naar ongevallen met attractie- en speeltoestellen. Zet inzichten in ter preventie, zoals in de vorm van handhavingscommunicatie. Wijs zowel beheerders als fabrikanten en gebruikers/ouders/begeleiders op hun verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen. Maak hen bewust van de risico's en wij ook op mogelijke (strafrechtelijke) verwijtbaarheid. Trek hiervoor samen op met partners zoals VWS en VeiligheidNL.

Fraude melden?

Fraude of vermoedens van fraude kunnen ten alle tijden worden gemeld bij de NVWA, ook anoniem. Kijk voor de mogelijkheden en contactgegevens op: www.nvwa.nl.

[Melding doen | NVWA](#)

7. Bronnenlijst

1. De gehanteerde definitie van fraude is samengesteld op basis van definities en beschrijvingen van fraude uit verschillende literatuur, waaronder:
 - A. Kabki, A., *Fraude ontrafeld: Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2014
 - D. Ruimschotel, 'Effectief toezicht op fraude', in: A.E. van Almelo, A.B Hoogenboom, E.R. Muller & M. Pheiffer (red), *Handboeken veiligheid. Fraude en fraudebestrijding in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, pp. 543-565;
 - Pheijffer, M., Vier voorspellingen over fraudemelding, *De Accountant*, 2007, 6, pp. 30-33.
2. Artikel 1 Warenwetbesluit algemene productveiligheid, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006158/2016-12-28>
3. <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/tatoeages-en-permanente-make-up/belangrijke-eisen>
4. <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2020a013>
5. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/03/buitenlandse-toeleveringen-voor-nederland-belangrijker>
6. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-fraude-met-belastingen-en-toeslagen/bestrijden-invoer-en-handel-van-namaakartikelen>
7. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/02/11-procent-meer-internetaankopen-in-eerste-helft-2020>
8. Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid, 2016
9. <https://www.fiocd.nl/gezamenlijke-strijd-tegen-merkvervalsing/>
10. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/nl/web/observatory/trends-in-trade-in-counterfeit-and-pirated-goods>
11. <https://hetccv.nl/nieuws/toezine-toenemende-internethandel-vraagt-om-slim-toezicht-en-samenwerking/>
12. [radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/veiligheid-trampolineparken-toezicht-schiet-tekort/](https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/veiligheid-trampolineparken-toezicht-schiet-tekort)
13. veiligheid.nl/kinderveiligheid/professionals/feiten-cijfers/rapport-opblaasbare-speeltoestellen
14. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008223/2016-05-25>
15. <https://www.wetrecht.nl/de-grens-tussen-opzet-en-schuld/>
16. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/paginas/strafrechter.aspx>
17. Muel Kaptein & Martien van Helvoort (2018): A Model of Neutralization Techniques, *Deviant Behavior* <https://doi.org/10.1080/01639625.2018.1491696>
18. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Oost-Brabant/Nieuws/Paginas/Kermisexploitant-en-leidinggevende-veroordeeld-voor-ongeluk-met-attractie-waarbij-vader-en-zoon-gewond-raakten.aspx>

Dit is een uitgave van:
**Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse
Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD)**
Afdeling Opsporingsontwikkeling & inlichtingen

Postbus 430006
3540 AA Utrecht
T (088) 223 33 33

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

mei 2022