

Summary Rapport ‘Luctor et Emergo’

Inleiding

Toezicht in zwembaden staat volop in de belangstelling. Door een verminderde risicotolerantie in de maatschappij, door een reeks incidenten en door toenemende aansprakelijkheidskwesties is er in de afgelopen jaren veel gebeurd op het terrein van toezicht in zwembaden. Exploitanten, bezoekers en overheden verwachten veel van toezichthouders. Toezichthouders worden gezien als instrument om verdrinking te voorkomen. Na iedere verdrinking wordt de vraag gesteld waarom niemand iets heeft gezien en neemt vervolgens de roep om meer toezichthouders toe. Onderzoeksresultaten en de analyse van ongevallen hebben bij het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ geleid tot de hypothese dat de inzet van meer toezichthouders niet leidt tot veiliger zwembaden. De vraag die centraal staat is: is het mogelijk om de kwaliteit van het toezicht in zwembaden te optimaliseren op een zodanige wijze dat de totale exploitatiekosten niet worden verhoogd? Het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de beantwoording van deze vraag.

Methode

Het onderzoek is opgebouwd uit field- en deskresearch. De uitkomsten worden gepresenteerd tijdens het Veiligheidsforum om daar bediscussieerd te worden met alle stakeholders. Doelstelling is om een breed gedragen visie op toezicht te ontwikkelen, gebaseerd op actuele kennis en inzichten. Deze nieuwe visie dient als input voor de nieuw te ontwikkelen Zwemwaterwet en voor het veiligheidsbeleid in de zwembadbranche.

Achtergrond

Leren zwemmen is in ons waterrijke land heel belangrijk. Dit is te verklaren uit het feit dat Nederlanders al eeuwen lang strijden tegen het water. Het woord ‘Nederland’ zegt het al. ‘Neder’ betekent ‘laag’. Als er een storm opsteekt en het zeewater wordt opgezweept, dan kan de kust van ons laagland overstroomd worden. Hans Brinker staat symbool voor de strijd van de Nederlander tegen het water. Van deze dappere jongen wordt verteld dat hij wist te voorkomen dat Nederland overstroomde. Hij redde het land door zijn vinger in een lekkende dijk te steken. Een prachtig verhaal dat vooral in het buitenland tot de verbeelding blijft spreken. Dat het in werkelijkheid een echte strijd tegen het water is, blijkt wel uit het grote aantal overstromingen (vloeden). De eerste overstroming (838) zette een groot deel van Noordwest-Nederland onder water. Daarna volgden de Tweede vloed (1014), waarbij voor het eerst de kustlijn van de lage landen volledig werd doorbroken. Later volgden de St.Elizabethsvloeden (1404, 1421), de Felixvloed (1530), de Allerheiligenvloed (1570), de Kerstvloed (1717), de Zuiderzeevloed (1916) en als (voorlopig) laatste, de Watersnoodramp (1953). Deze laatste Watersnoodramp van 1953 is één van de grootste rampen uit de geschiedenis van ons land. Een springvloed zette Zeeland, een deel van Noord-Brabant en Zuid-Holland onder water. 1.836 mensen verdronken. De spreuk ‘Luctor et Emergo’ (Ik worstel en kom boven) is sindsdien onlosmakelijk verbonden met de strijd tegen het water.

Water is echter niet alleen een vijand maar ook een vriend van de Nederlanders. Nederlanders wonen veelal in de buurt van water en zoeken het water ook graag op in één van de vele zwembaden of recreatieplassen. Nederlanders vinden het belangrijk dat kinderen al op jonge leeftijd leren zwemmen. Jaarlijks worden er in ons land zo’n 550.000 zwemdiploma’s uitgegeven door het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ. Kinderen zijn gemiddeld 5 jaar

oud als ze hun A-diploma behalen. Als we het aantal door het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ uitgegeven A-diploma's in 2007, 183.000 stuks, vergelijken met het geboortecijfer van 2002, 201.000 kinderen (bron: CBS) dan kunnen we concluderen dat bijna ieder kind in Nederland een zwemdiploma haalt en kan zwemmen. Internationaal gezien is dit volkomen uniek. Zwemmen is in Nederland het vaccin om verdrinkingen te voorkomen. Binnen Europa ligt het accent ten aanzien van verdrinking echter meer op het repressief beleid. Dat wil zeggen het verplicht stellen van preventieve maatregelen zoals het plaatsen van hekken rondom zwembassins en het dragen van 'personal floatation devices' ofwel zwemvesten.

Naast alle positieve effecten van de Nederlandse zwemcultuur op de ontwikkelingsmogelijkheden en gezondheid van kinderen schuilt hierin ook een nadeel. Dr. J.L.M. Bierens van Vrije Universiteit in Amsterdam, autoriteit op het terrein van verdrinkingspreventie, vat dit samen in de zogenaamde Zwemparadox: 'Mensen verdrinken, omdat ze kunnen zwemmen'.

Verminderde risicotolerantie

In het recente verleden hadden zwembaden te maken met een maatschappelijk geaccepteerd risico ten aanzien van ongevallen/verdrinkingen. Tegenwoordig is dit niet meer het geval en lijkt het erop dat als reactie hierop zwembadexploitanten alle risico's willen uitbannen. Onze maatschappij accepteert steeds minder risico's en als reactie hierop is het aantal schadeclaims de laatste jaren sterk toegenomen. Er is volgens het ministerie van Binnenlandse zaken een aantal trends aan te wijzen die een rol spelen bij deze 'veramerikanisering' van de maatschappij. Eén daarvan is de afname van sociale controle in een samenleving die steeds individualistischer wordt. Ook de ontkerkelijking, de afgelopen decennia een belangrijke ontwikkeling in de Nederlandse samenleving, speelt een rol. Dit heeft immers de houding veranderd dat de mens zich moet neerleggen bij zijn, door hogerhand – door god -, bepaalde lot. Een andere trend is de voortschrijdende emancipatie van de burger. Die burger is mondiger dan vroeger en stelt hogere eisen. Op allerlei fronten eist de consument 'waar voor zijn geld'. En die hogere eisen stellen de gasten anno 2009 ook aan zwembaden; die moeten veiligheid bieden als basisvoorwaarde om te recreëren / sporten in ruil voor entreegeld. Waar ouders vroeger nog een vanzelfsprekende eigen verantwoordelijkheid namen voor het toezicht op hun kinderen tijdens het zwemmen verwacht men tegenwoordig steeds vaker dat het zwembad deze zorg overneemt.

Dit alles zorgt voor verminderde risicotolerantie, wat feitelijk betekent dat mensen eigenlijk nauwelijks risico's willen accepteren. Om de hieruit voortvloeiende aansprakelijkheidsrisico's te beperken, moeten zwembaden uiteraard de (wettelijke) voorschriften naleven. Provincies zijn namens de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving deze voorschriften (Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden - Whvzbz). Omdat ook de overheid als handhaver van de wet aansprakelijk kan worden gesteld bij gebleken onvoldoende toezicht handhaven deze provincies steeds strenger. Na elke verdrinking wordt er een (strafrechtelijk) onderzoek ingesteld. Het gevolg hiervan is dat na een verdrinking de roep om meer en beter toezicht toeneemt en via de rechter wordt afgedwongen. Aangezien toezicht(houden) veelal wordt geïnterpreteerd als een activiteit van mensen (lifeguards) betekent dit een forse uitbreiding van de personeelskosten. De groei van personeelskosten vormt hiermee een regelrechte bedreiging voor het voortbestaan (continuïteit) van een zwembad. Immers als het zwembad duurder wordt om te exploiteren, is het niet ondenkbaar dat een gemeente zich gaat heroriënteren op de noodzaak voor een dergelijke voorziening binnen haar gemeentegrenzen.

Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden hieronder weergegeven.

Door welke zaken zijn de eisen aan het toezicht in zwembaden veranderd?

De eisen die aan zwembaden worden gesteld zijn in het afgelopen decennium behoorlijk veranderd. Hieronder een opsomming van de belangrijkste oorzaken.

- Reeks incidenten (verdrinkingen)
- Veranderende opvatting in de maatschappij over (acceptabele) risico's
- Toename aansprakelijkheidskwesties (jurisprudentie)
- Opkomst private exploitatiemaatschappijen
- Grote aandacht voor (bijna) verdrinkingen in Nederlandse zwembaden

Op welke punten schiet het toezicht te kort?

- Toezicht wordt door exploitanten en overheden vaak geïnterpreteerd als een activiteit van toezichthouders. Er is in veel gevallen geen sprake van zorgvuldig op elkaar afgestemde bouwkundige, elektronische en organisatorische maatregelen.
- Mogelijkheden van de toezichthouder ten aanzien van het behouden van de waakzaamheid worden overschat. Toezichthouders zijn ernstig beperkt in hun mogelijkheden om een verdrinking te signaleren. Hun taak wordt bemoeilijkt door: het geringe aantal kritieke signalen en hoge aantal niet kritieke signalen, de eentonigheid en de ongunstige fysieke omstandigheden (lawaai, temperatuur enzovoorts)
- Het ontbreekt aan een betrouwbaar centraal ongevallen registratiesysteem. Hierdoor is er geen goed overzicht van aantallen en oorzaken van verdrinkingen en ongevallen.
- Veel zwembaden beschikken niet over een drenkelingen detectiesysteem. De aanschafkosten en een gebrek aan kennis van en vertrouwen in de mogelijkheden van een dergelijk systeem maken dat de systemen nog geen gemeengoed zijn.

Zijn er slimme oplossingen te bedenken / innovaties die passen binnen een integrale visie op het managen van een zwemaccommodaties?

- Betrek (toezicht) deskundigen in de ontwerpfase van een nieuwe accommodatie
- Stel een risico inventarisatie / risk assessment in als basis voor het ontwerpen van het toezichtplan.
- Ontwikkel en implementeer toezicht als proces integraal binnen de bedrijfsvoering.
- Zet publieksvoorlichting in als instrument om verwachtingen publiek ten aanzien van veiligheid te managen
- Neem toegangsvoorwaarden op ten aanzien van kinderen zonder diploma.
- Neem technische hulpmiddelen op in het programma van eisen.
- Stel levensreddende middelen beschikbaar, zoals Medicinale zuurstof, AED en de wervelplank.
- Evalueer zelf als zwembad periodiek het totale toezichtproces.
- Maak gebruik van mystery guest onderzoeken en/of manakintesten

Wat zijn mogelijke consequenties voor mensen, middelen, strategie en beleid en wat betekent dit voor het leiderschap

De nieuwe visie op toezicht heeft grote consequenties voor zowel mensen, middelen, strategie, beleid en leiderschap.

Wat kunnen de verschillende stakeholders zoals het ministerie, de provincies, brancheorganisaties, exploitanten, zwembadmanagers, lifeguards en bezoekers doen om de kwaliteit van het toezicht in zwembaden te optimaliseren zonder dat de totale exploitatiekosten worden verhoogd?

Op overheidsniveau:

Drenkelingenregistratie

Het gebruik van een centraal ongevallen / drenkelingen registratiesysteem stimuleren en/of verplicht stellen.

Wetenschappelijk veiligheidsonderzoek

Het onderzoek van Jeff Ellis & Associates geeft een goed beeld van de internationale context. Voor dit rapport zijn de uitkomsten van het onderzoek vertaald naar de Nederlandse context. Om een betrouwbaar beeld te krijgen van de situatie in Nederland is echter een wetenschappelijk waakzaamheidsonderzoek in de Nederlandse zwembaden noodzakelijk. Het gebruik van geautomatiseerde signaleringssystemen (detectiesystemen) stimuleren en/of verplicht stellen.

Persoonscertificatie

Het is het overwegen waard om lifeguards in Nederland te stellen onder een systeem van persoonscertificatie. Dat wil zeggen om als gecertificeerd Lifeguard te kunnen werken moet de Lifeguard een aantal vastgestelde trainingen en vaardigheidsproeven per jaar afronden.

Op brancheniveau:

Centraal ongevallenregistratiesysteem.

Het invoeren van een centraal drenkeling- ongevallenregistratiesysteem zal leiden tot meer en betrouwbare stuurinformatie waarmee het beleid van de branche en de veiligheidsprocessen van een accommodatie kunnen worden geoptimaliseerd.

Keurmerk Veilig & Schoon

Kwalitatieve eisen ten aanzien van toezicht in zwembaden uitwerken en opnemen in de toetsingscriteria van het keurmerk.

Salariëring lifeguards

Lifeguards hebben gerelateerd aan hun verantwoordelijkheid een erg mager salaris. Dit salaris vormt in de toekomst mogelijk een bedreiging voor het verkrijgen van goede en gemotiveerde medewerkers die willen werken als Lifeguard. Het is raadzaam om hiervoor oog te houden en waarmogelijk salariëring in overeenstemming te brengen met eisen en verantwoordelijkheden.

Op managementniveau:

‘Ownership’

Creëer betrokkenheid bij medewerkers ten aanzien van toezicht in zwembaden. Leg hierbij de focus op aanspreekbaarheid in plaats van op aansprakelijkheid

Schep realistische verwachtingen

Toezichthouders zijn beperkt in hun mogelijkheden ten aanzien van het signaleren van verdrinkingen. Realistische verwachtingen helpen de motivatie van toezichthouders hoog te houden.

Protocolleer de hulpverlening

Professionele hulpverleners vinden niet bij ieder ongeval opnieuw het wiel uit. Door de hulpverlening te protocolleren (wie doet, wat, waar en wanneer) ontstaat een standaard werkwijze die getraind kan worden. Dit voorkomt dat er fouten worden gemaakt in gevallen van verhoogde stress tijdens een incident.

Train veel en ‘reality based’

Naast het trainen van de eigen vaardigheid (popduiken, reanimeren en dergelijke) is het belangrijk om te trainen in ongevallen. Door regelmatig realistische casusongevallen op te nemen in de training worden persoonlijke hulpverleningsvaardigheden en technieken effectief ingeslepen. Ook wordt hierdoor de kwaliteit van de samenwerking tijdens ongevallen geoptimaliseerd

Afwisselen werkzaamheden

Door de werkzaamheden van toezichthouders af te wisselen met andersoortige werkzaamheden wordt de waakzaamheid verhoogd (bijvoorbeeld: surveilleren buiten de zwemzaal, lesgeven, onderhoudswerkzaamheden).

Frequenter en korter pauzeren

Door het zorgvuldig plannen van pauzes kan de waakzaamheid worden verhoogd. Werkpauzes hebben een zeer gunstig effect op de alertheid, onafhankelijk van de invulling. Voor een optimaal resultaat moet bij de bepaling van frequentie en duur van de werkpauses rekening worden gehouden met het moment van de dag. Wanneer het alertheids niveau laag ligt, bijvoorbeeld aan het begin van de middag, moeten de werkpauses frequenter en korter zijn.

Welke diensten kan het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ (laten) aanbieden om zwembaden hierbij te ondersteunen?

Het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ kan diensten aanbieden binnen bijna alle taakvelden van de veiligheidsketen als het gaat om toezicht in zwembaden. Deze taakvelden zijn:

Proactie-> Preventie-> Preparatie-> Repressie-> Nazorg

Proactie

Proactie betreft het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan. Dat betekent vroegtijdig rekening houden met mogelijke risico's. Proactie omvat activiteiten zoals normstelling, wetgeving en planvorming, gericht op het uitsluiten of

minimaliseren van het kunnen ontstaan van gevaarlijke situaties. Proactie is de meest wezenlijke schakel in de veiligheidsketen. Voorkomen is immers beter dan genezen

- Huisregels opnemen in het Keurmerk Veilig & Schoon

Preventie

Preventie is erop gericht om de risico's zo klein mogelijk te houden en de (soort) gevolgen van eventuele ongevallen te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door voorlichting of door eisen te stellen in verhuurcontracten aan bijvoorbeeld verenigingen. Preventieve maatregelen zijn gericht op het voorkomen en/of beperken van gevaarlijke gebeurtenissen en/of gedrag.

- Ontwikkelen en uitgeven van voorlichtingsmateriaal voor publiek
- Ontwikkelen en uitgeven blauwdruk voor het uitvoeren van een risico inventarisatie
- Ontwikkelen en uitgeven brancheveiligheidsprotocollen
- Opzetten en beheren centraal ongevallen registratiesysteem

Preparatie

Preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van ongevallen en calamiteiten. Belangrijke onderdelen zijn planvorming, organisatie van de hulpverlening inclusief oefenen en opleiden, informatievoorziening en evaluatie.

- Sinds voorjaar 2009 biedt het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ via NPZ Scholing & Training BV al een compleet aangepast Lifeguard programma aan. Dit Lifeguardplus programma is een aanvulling op de initiële Lifeguard beroepsopleiding. In dit plus-programma worden lifeguards getraind in het werken met medicinale zuurstof, omgaan met spinal injury (nek- en wervelklachten), AED etcetera.
- Managers trainen in crisiscommunicatie
- Uitvoeren van risico inventarisaties
- Toetsen van toezichtplannen
- Doen van 'mysterie guest' onderzoeken / uitvoeren manakin test

Repressie

Repressie is de daadwerkelijke hulpverlening tijdens een calamiteit.

Nazorg

Nazorg is de laatste schakel van de veiligheidsketen, maar zeker niet de minst belangrijke. Het betreft het geheel van maatregelen om te komen tot een terugkeer naar de normale situatie.

- Verzorgen van de crisiscommunicatie / woordvoederschap
- Verzorgen opvang hulpverleners
- Uitvoeren intern ongevallen onderzoek
- Optreden als getuige deskundige in rechtzaken ten gevolge van een verdrinking in een zwembad

Antwoord Centrale vraag

Kan de kwaliteit van het toezicht verbeterd worden, op een andere (slimmere) wijze dan door het verhogen van het aantal toezichthouders zonder dat dit leidt tot een verhoging van de totale exploitatiekosten?

Uit een korte financiële analyse blijkt dat het mogelijk is om bijna kostenneutraal met behulp van drenkelingen detectiesystemen de kwaliteit van het toezicht te optimaliseren. Wel is het hiervoor nodig dat de wet wordt aangepast. Op dit moment mag een detectiesysteem alleen additioneel aan een toezichthouder worden ingezet. Toezichthouders zijn beperkt in hun mogelijkheden om een drenkeling te signaleren. Door deze kennis onder handhavers en exploitanten en gasten te verspreiden ontstaat draagvlak voor nieuwe oplossingen. Het accent in het trainen van toezichthouders moet dan ook verlegd worden van signaleren naar voorkomen en adequaat optreden en handelen. Dit alles kan zonder verhoogde kosten worden gerealiseerd.

De visie van het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ is dat toezicht in zwembaden een middel is (geen doel) om de veiligheid in zwembaden te bevorderen. De huidige wetgeving is een belemmering voor innovaties en daarmee voor veiliger zwembaden. De Zwemwaterwet die de Whvbz in de toekomst gaat vervangen, moet naar de mening van het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ een moderne wet zijn zonder middelvoorschriften.

Toezicht in zwembaden is een ondersteunend proces en altijd opgebouwd uit een mix van bouwkundige, technische en organisatorische maatregelen. Het organiseren van toezicht is een bedrijfsproces en zal als zodanig geborgd moeten worden binnen alle processen van de bedrijfsvoering van een zwemaccommodatie. Toezicht houden met behulp van toezichthouders / lifeguards is één van de maatregelen die een zwembad kan nemen om te zorgen dat zwembaden veilig (doel) zijn. Toezichthouders zijn hierbij van grote waarde voor een professionele en adequate hulpverlening bij calamiteiten. Toezichthouders zijn echter beperkt in hun mogelijkheden ten aanzien van het voorkomen van verdrinkingen. Het accent in het trainen van toezichthouders moet dan ook verlegd worden van signaleren naar voorkomen en adequaat optreden en handelen.

Als basis voor het organiseren van het toezicht voert een zwembad zelf periodiek een Risico Inventarisatie uit. Uit deze inventarisatie blijkt wat de risico's zijn. Dit is richtinggevend voor de te nemen maatregelen. Deze inventarisatie wordt periodiek (minimaal jaarlijks) uitgevoerd waarna de processen kunnen worden bijgesteld. De genomen maatregelen legt de exploitant vast in het toezichtplan. Door deze integrale en procesmatige manier van toezicht houden, zal de veiligheid in zwembaden toenemen zonder dat de exploitatiekosten zullen stijgen.