

Naar een kwaliteitssysteem voor programma- veiligheid in de natuursportsector?

In reactie op het voorontwerp van Koninklijk Besluit op de Extreme Ontspanningsevenementen (12 december 2000), richtte de Beroepsfederatie van Natuursportondernemingen (BFNO) een werkgroep op om de ontwikkeling van deze wetgeving op te volgen, de implicaties voor haar leden te onderzoeken en na te gaan op welke wijze natuursportondernemers zich hier het best op kunnen voorbereiden. In december 2001 stelde de werkgroep zijn verslag aan de federatie voor, in de vorm van een kwaliteitssysteem 'veiligheid en milieu'. De leden van de federatie reageerden positief en nog dezelfde maand gaf de BFNO zijn akkoord dit systeem te ontwikkelen tot een kwaliteitslabel voor natuursportprogramma's.

Dit artikel schetst de achtergronden en de krachtlijnen van het kwaliteitssysteem, waarvan men kan verwachten dat het nog in 2002 operationeel zal worden.

1. DE WETGEVING OP DE VEILIGHEID VAN DE CONSUMENTEN

De directe aanleiding tot het oprichten van de BFNO-werkgroep waren de werkzaamheden van het Ministerie van Economische Zaken in verband met de veiligheid van de consumenten (in opvolging van de wet van 9 februari 1994). Naast het recente Koninklijk Besluit op de Speeltoestellen (28 maart 2001) is hierin onder meer sprake van het genoemde Koninklijk Besluit op de Extreme Ontspanningsevenementen en van een Koninklijk Besluit met betrekking tot Actieve Ontspanningsevenementen. Men mag aannemen dat de meeste activiteiten die natuursportondernemers aan hun klanten aanbieden – zoals trektochten, rivierafvaarten, rotsklimmen of speleologie – onder deze tweede regelgeving vallen. Voor bepaalde andere – zoals elastiekspringen – zou het eerstgenoemde Koninklijk Besluit van toepassing worden.

Het valt buiten het bestek van dit artikel beide ontwerpen van het Ministerie van Economische Zaken toe te lichten. Voor wie vertrouwd is met de regelgeving inzake arbeidsveiligheid, of de zogenaamde Welzijnswet (4 augustus 1996), volstaat het te vermelden dat de ontwerpteksten daar qua logica sterk mee overeenstemmen. Het centrale idee is dat een veiligheidscoördinator voor elk 'evenement', op basis van een risicoanalyse, preventiemaatregelen neemt. Aansluitend bij de recente evolu-

tie in de wetgeving over de arbeidsveiligheid, bevatten ook de ontwerpen in verband met de veiligheid van de consumenten weinig tot geen technische specificaties. Deze worden tot de bevoegdheid van de organisator gerekend. Daar staat tegenover dat de veiligheidscoördinator gedurende het gehele programma op het terrein aanwezig moet zijn en geacht wordt de genomen preventiemaatregelen desgevallend ter plaatse, ten aanzien van inspecteurs van Economische Zaken – of andere betrokkenen – te verantwoorden.

2. DE ACTIVITEITEN VAN DE WERKGROEP

Zoals vermeld was deze wetgeving voor de BFNO de aanleiding tot het vormen van een werkgroep. Na een achttal vergaderingen en doorlopende e-communicatie in de loop van 2001 stelde deze zijn verslag voor: een integraal kwaliteitssysteem, opgevat als een lijst van aandachtspunten op basis waarvan de programmaveiligheid van een natuursportonderneming kan worden geëvalueerd. Het uitgangspunt is dat deze niet zozeer verplichtingen inhouden, dan wel punten waarop de organisator – en volgens het ontwerp van Economische Zaken ook de veiligheidscoördinator op het terrein – de eigen praktijk afdoend moet kunnen verantwoorden.

Een drietal beslissingen zijn in de activiteiten en het ver-

slag van de werkgroep richtinggevend geweest, namelijk:

- De beslissing niet de ontwerp teksten centraal te stellen, maar wel de doelstelling van de wetgever, namelijk: de natuursportsector veiliger maken. De focus van de werkgroep kan best omschreven worden met de term 'programmaveiligheid': de veiligheid van een natuursportprogramma voor al wie daar bij betrokken is. Dat zijn niet alleen de deelnemers – of 'consumenten' maar ook de begeleiders en organisatoren en derden, zoals omwonenden of andere natuursporters. De term 'programmaveiligheid' duidt meteen ook aan dat het niet gaat om de veiligheid van de natuursportonderneming als organisatie, maar wel van de programma's die ze aanbiedt. Arbeidsziekten of -ongevallen op het bureau van de onderneming, bijvoorbeeld, blijven buiten beschouwing. Deze optie kan begrepen worden als een keuze te focussen op die aspecten die de eigenheid van de natuursportsector uitmaken.
- De beslissing niet alleen veiligheid, maar ook milieuzorg te behandelen. Deze sluit aan bij de focus op de eigenheid van de sector. De omgeving waarin natuursportprogramma's plaats vinden, komt steeds meer onder druk en één van de factoren die hier een rol in spelen, is dat niet alle groepen sporters het er even nauw mee nemen. In die zin is een kwaliteitssysteem voor milieuzorg op zijn plaats.
- De beslissing een kwaliteitssysteem te ontwerpen, maar op grond hiervan ook een accreditatie mogelijk te maken. Met andere woorden: de bedoeling is dat de BFNO lidorganisaties die volgens het systeem voldoende veiligheids garanties bieden, een kwaliteitslabel kan toekennen, waarmee de organisatie zich aan de consument en aan anderen, zoals kandidaat-medewerkers bijvoorbeeld kan kenbaar maken.

Deze drie beslissingen corresponderen met de drie delen in het verslag van de werkgroep, namelijk: een eerste deel over programmaveiligheid (Hovelynck e.a., 2001), een tweede deel over milieu (Smulders e.a., 2001) en een derde over de wijze waarop audits en accreditatie kunnen plaats vinden. In dit artikel komt slechts het veiligheids gedeelte ter sprake. Dat gaat in op de komende wetgeving inzake de veiligheid van de consumenten en vertegenwoordigt het zwaartepunt van de activiteiten van de werkgroep.

3. KRACHTLIJNEN IN PROGRAMMAVEILIGHEID

Het eerste deel van het kwaliteitssysteem is op zijn beurt onderverdeeld in 4 luiken, namelijk:

- Managementsystemen: dit luik heeft betrekking op aspecten van de onderneming die een rechtstreeks impact hebben op programmaveiligheid.
- Risicobeheersing: dit luik betreft de maatregelen om mogelijke ongevallen te voorkomen of met andere woorden ongevallenpreventie. De term 'ongevallen'



moet daarbij ruimer opgevat worden als fysiek letsel: een uit de hand gelopen kampvuur, bijvoorbeeld, hoeft geen letsel te veroorzaken om een ongeval te zijn...

- Noodplan: dit derde luik bevat richtlijnen voor de opvang van een ongeval dat ondanks de preventie maatregelen toch kan gebeuren. Deze vergen bijzondere aandacht omdat veel natuursportprogramma's doorgaan op plaatsen die voor de gewone hulpdiensten niet of erg moeilijk bereikbaar zijn.
- Situatieschets: het laatste luik betreft de gegevens over de programmalocatie die nodig zijn om preventie- en noodmaatregelen voor een bepaald evenement adequaat te kunnen uitvoeren.

Deze onderverdeling is, evenals de verdere invulling van het systeem, gebaseerd op de literatuur over veiligheidsmanagement in natuursporten (zie onder meer Meyer, 1979; Department of Education and Science, 1989; Hovelynck, 1997), op de ontwerp teksten van Economische Zaken, op begeleidings- en accreditatiesystemen uit andere landen (zie onder meer Williamson & Gass, 1993) en op de praktijkervaring van de leden van de werkgroep. Elk van de 4 luiken wordt verder afzonderlijk toegelicht.

3.1. Veiligheid in managementsystemen

Natuursporters associëren veiligheid vooral met technische vaardigheden, maar het veilig verloop van een natuursportprogramma stelt in de eerste plaats een aantal organisatorische eisen. De kern van het BFNO-kwaliteitssysteem op dit vlak bestaat uit de systematische

rapportering en opvolging van bijna-ongevallen (zogenoemde 'near misses') en ongevallen. Daarmee sluit de werkgroep aan bij aanbevelingen uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Brackenreg, 1999; Haddock, 1992; Hovelynck, 1998) en geeft hij tevens een pragmatische interpretatie aan het begrip 'risicoanalyse' in de ontwerp teksten van Economische Zaken. Het idee is dat de gegevens uit deze analyse de basis vormen voor het verder veiligheidsbeleid.

Een ander organisatorisch aspect dat vermeldenswaard lijkt, is een regelmatig functionerende veiligheidsvergadering. Deze heeft tot taak de programmaveiligheid mee op te volgen en de organisator te ondersteunen in het verder uitstippelen van een beleid ter zake. De samenstelling van deze vergadering varieert: naast de zaakvoerder en de persoon die – in een grotere organisatie voor veiligheid instaat, kunnen er ook enkele begeleiders deel van uitmaken, een aandeelhouder, en eventueel specialisten in relevante domeinen... Het verdient aanbeveling niet uitsluitend mensen uit de eigen onderneming op te nemen (Williamson & Gass, 1993, 11)

Tenslotte is de verzekering een belangrijk element. Afgezien van verzekeringen voor eventuele gebouwen, installaties en dergelijke, gaat het kwaliteitssysteem er aansluitend bij de gangbare gebruiken van uit dat de organisator en zijn aangestelden minstens verzekerd zijn voor hun burgerlijke aansprakelijkheid. Dat impliceert dat ongevallenverzekering, de verzekering van deelnemers als derden ten aanzien van elkaar of een reisbijstandsverzekering, bijvoorbeeld, niet vereist zijn. Op dit vlak wordt een organisator slechts verondersteld de consument duidelijke informatie te verstrekken.

○ 3.2. Risicobeheersing: ongevallenpreventie

Het luik over ongevallenpreventie is het meest uitgebreide uit het kwaliteitssysteem. Het is gestructureerd rond twaalf activiteitscategorïen en een zevental typen 'ingrediënten' waar de natuursportondernemer courant beroep op doet om deze activiteiten te organiseren. De activiteitscategorïen, enerzijds, zijn opgenomen in Tabel 1: het gaat om een pragmatische indeling, mede gebaseerd op het bestaande aanbod en voorziet eigenlijk elf categorïen en een restcategorïe. De 'ingrediënten' of 'resources', anderzijds, zijn opgesomd in Tabel 2. Voor elk van deze categorïen stelt het kwaliteitssysteem een aantal aandachtspunten voorop, waarvan er enkele als voorbeeld in Tabel 2 zijn opgenomen.

Tabel 1:

de activiteitscategorïen in het BFNO-kwaliteitssysteem

- Trekking
- Kamperen
- 'Survival'
- Fietsen: bv.: 'mountain bike'...
- Rivierafvaarten: bv.: kano, kajak, rafting, 'hydro-speed'...
- Zeesporten: bv.: kajak, zeilen...
- Andere watersporten: bv.: kano, kajak, zeilen op stilstaand water...
- Klimmen / rappel
- Speleo / canyoning
- Touweninstallaties: bv.: touwenparcours, 'death ride'...
- Wintersport: bv.: skiën, 'snowboard'...
- Andere: bv. boogschieten, paardrijden...

Tabel 2:

de 'resources' voor natuursportprogramma's in het BFNO-kwaliteitssysteem

- Begeleiding: bv.: voldoende in aantal, adequaat opgeleid en door de organisator geïnstrueerd, vertrouwd met de programmalocatie?
- Materiaal: bv.: voldoende aantallen, in goede staat, correct gebruik...?
- Terrein: bv.: toelatingen, veilig toegankelijk...?
- Installaties: bv.: onderhoud, gedocumenteerde inspecties...?
- Vervoer: bv.: gepast rijbewijs, medische keuring, maximum rijtijden...?
- Accommodatie: bv.: voldoende sanitair, hygiëne, brandveiligheid...?
- Drank / voeding: bv.: voldoende in verhouding tot inspanning, alcoholgebruik...?
- Andere: ...

Bij het opstellen van de aandachtspunten voor risicobeheersing is een evenwicht gezocht tussen, enerzijds, het systeem beperken tot de natuursportactiviteiten zelf en, anderzijds, het opnemen van programmacomponenten in de marge van deze activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn vervoer en verblijf. Deze laatste maken niet de eigenheid van de sector uit en zijn vaak reeds door andere kwaliteitssystemen behandeld. Daar staat tegenover dat ze, zeker in meerdaagse programma's, een aanzienlijk deel van de tijdsbesteding én van het risico vertegenwoordigen (zie onder meer Little & Storck, 1995, 11-14; Leemon e.a., 1998, 10-15, 40-41). Het resultaat is

een systeem dat men als leidraad kan hanteren voor het inschatten van de programmaveiligheid van natuursportondernemingen. De BFNO-werkgroep gaat er van uit dat de organisator en de veiligheidscoördinator de aangeboden activiteiten op elk van deze punten moeten kunnen verantwoorden ten aanzien van wettelijke verplichtingen, technische specificaties, gebruiken in de betrokken sporttak en de gangbare, vaak ongeschreven normen in de sector. In zover dit het geval is, kan men stellen dat de organisator voldoet aan de zogenaamde "algemene veiligheidsverplichting", bepaald in de wet op de Veiligheid van de Consumenten.

Voor organisaties die een actief veiligheidsbeleid voeren, zal noch het kwaliteitssysteem noch de nieuwe wetgeving grote verrassingen inhouden. Een drietal elementen zijn toch het vermelden waard, en zullen van een aantal organisatoren toch een aanpassing vergen:

- Zoals gezegd verplicht de ontwerptekst van het Koninklijk Besluit voor elk programma één veiligheidscoördinator aan te duiden, die gedurende de ganse duur van het gebeuren aanwezig moet zijn. Deze moet de risicoanalyse en de op basis daarvan vastgestelde preventiemaatregelen kunnen documenteren en de situatieschets bij de hand hebben.
- De ontwerptekst van het Koninklijk Besluit verplicht de organisator zijn naam en adres aan de deelnemers kenbaar te maken, iets wat bij het organiseren van een evenement als onderaannemer vaak niet gebeurt, hen vooraf te informeren over de kennis en vaardigheid die voor het programma vereist zijn en over andere aspecten die betrekking hebben op hun veiligheid.
- De ontwerptekst verbiedt de waarschuwing "Gebruik op eigen risico" of gelijkaardige vermeldingen, waarmee organisatoren zichzelf van hun verantwoordelijkheid lijken te ontslaan. Men kan aannemen dat dit verbod ook geldt voor zogenaamde 'risk release forms', waarin aan deelnemers gevraagd wordt te tekenen dat ze de organisator van bepaalde verantwoordelijkheden ontslaan...

3.3. Noodplannen: de opvang van een ongeval

Het derde luik van het kwaliteitssysteem is op te vatten als een 'contingency plan': het betreft een procedure voor het geval dat de preventiemaatregelen falen. Dit domein verschilt in minstens één opzicht van dat van risicobeheersing, namelijk: men kan verwachten dat een organisator door het uitvoeren van programma's steeds bekwaamer wordt op het vlak van preventie, maar dat is niet het geval voor de opvang van een ongeval. Noodplannen vergen daarom een bijzondere aandacht, zeker voor programmalocaties die moeilijk voor hulpdiensten bereikbaar zijn.

De zeven ingrediënten waarvan sprake voor risicobeheersing opgesomd in Tabel 2 zijn in het luik over noodplannen opnieuw aan de orde, zij het deze keer met

andere aandachtspunten. Enkele voorbeelden daarvan zijn opgenomen in Tabel 3.

Tabel 3:

de 'resources' voor de opvang van ongevallen in natuursportprogramma's

- Begeleiding: bv.: voldoende in aantal, geschikte EHBO-opleiding en geoefend in de opvang van een ongeval, duidelijke bevoegdheden?
- Materiaal: bv.: EHBO- en evacuatiemateriaal, communicatie middelen?
- Terrein: bv.: bereikbaarheid voor hulpdiensten?
- Installaties: bv.: toegankelijkheid voor hulpdiensten?
- Vervoer: bv.: vervoer beschikbaar?
- Accommodatie: bv.: brandveiligheid, evacuatie-procedure?
- Drank / voeding: bv.: voorzieningen voor vertraging door noodgeval?
- Andere: ...

Ervaring suggereert dat veel natuursportorganisaties hier minder ver in staan dan in ongevallenpreventie. De ontwerpteksten inzake de Veiligheid van de Consumenten stellen in dit verband geen eisen, maar dat is niet het geval voor de Welzijnsreglementering: de natuursportondernemer wordt als werkgever geacht over een procedure te beschikken voor noodgevallen, met inbegrip van EHBO en een communicatiesysteem, hier middelen voor ter beschikking te stellen en zogenaamde veiligheidsoefeningen te organiseren (Koninklijk Besluit van 27 maart 1998).

3.4. De situatieschets

Het vierde en laatste luik van het kwaliteitssysteem betreft de zogenaamde situatieschets, die de ontwerp-teksten inzake de veiligheid van de consument aan de natuursportondernemer opleggen. In de 'outdoor'-literatuur werd dergelijke situatieschets eerder aanbevolen in termen van "area guides" (Meyer, 1979, 12) of "zoneplannen" (Hovelynck, 1997, 44). Deze bevatten de informatie die nodig zijn voor het adequaat uitvoeren van preventie- en vooral noodplannen op een bepaalde programmalocatie. De belangrijkste daarvan zijn onder meer:

- Relevante telefoonnummers of eventueel radiofrequenties.
- De benaming van de programmalocatie (adres of coördinaten!), zoals voor de hulpdiensten begrijpbaar is.
- De bereikbaarheid van de veiligheidscoördinator en andere begeleiders.
- Adressen en eventueel routebeschrijvingen naar hulpdiensten.

Tenslotte nam de BFNO-werkgroep in dit luik ook een specifieke eis van de ontwerpteksten op, namelijk de lijst van producten die een invloed kunnen uitoefenen op de veiligheid. Daarbij wordt gedacht aan agentia als gas (voor kookstelletjes), carbuur (voor speleoverlichting) of fosfor (in vuurpijlen voor het signaliseren van noodgevallen), bijvoorbeeld. Al deze gegevens moeten tijdens het programma aanwezig en bij een ongeval onmiddellijk beschikbaar zijn.

4. Conclusies

Het is zo goed als zeker dat het wettelijk kader voor het natuursportaanbod binnenkort aangevuld wordt met een reglementering op de veiligheid van de consumenten. In zekere zin sorteerden de ontwerpteksten reeds hun eerste effect: ze zetten een aantal ondernemingen in de sector er toe aan hun veiligheidsbeleid kritisch te bekijken en gaven aanleiding tot het uitwerken van een kwaliteitsinstrument dat door de Beroepsfederatie van Natuursportondernemers goedgekeurd werd. Dat instrument concretiseert de nieuwe wetgeving in een lijst van aandachtspunten, die organisatoren van natuursportprogramma's specifiekere richtlijnen biedt.

Welke impact dit werk verder zal hebben, is nog onduidelijk. Op dit moment lijkt de mate van risicobeheersing in de natuursportsector erg te variëren. Enerzijds werken veel organisaties actief aan programmaveiligheid en valt daar vooral verbetering te verwachten op het niveau van systematiek en documentatie. Anderzijds hanteren een aantal aanbieders in hun programma's louter de veiligheidsnormen die ze in hun vrijetijdsbesteding als natuursporters leerden kennen, en gaan ze daarmee voorbij aan de eigenheden van de zogenaamde 'institutionele' natuursport. Met deze term verwijst men naar het aanbod van natuursportactiviteiten aan mensen die niet of minder met de activiteit en de omgeving vertrouwd zijn, en die ook niet per se de bedoeling hebben om zich daarin te bekwamen (Hovelynck, 1997). In deze context is de verantwoordelijkheid van de aanbieder anders en groter dan die van sportpartners onder elkaar, en de veiligheidsstandaards in de institutionele natuursporten zijn daarop afgestemd. De komende wetgeving accentueert dit onderscheid en het kwaliteitssysteem dat de BFNO-werkgroep ontwikkelde, kan gezien worden als een stap in de verdere explicitering van de eigen veiligheidsnormen in de institutionele buitensport. De verdere invulling daarvan ligt nu bij de betrokken natuursportondernemingen zelf.

Literatuur

- Brackenreg M. (1999). Learning from our mistakes - before it's too late. *Australian Journal of Outdoor Education*, 3(2), 27-33
- Department of education and science (1989). *Safety in outdoor education*. Londen: HMSO.
- Haddock, C. (1992). Accident and incident reporting as a way reducing and minimising accidents, in Step



Outside: Proceedings of the 2nd New Zealand National Outdoor Education Conference. Christchurch: GP Print.

- Hovelynck J. (1997). Outdoor projecten met vormingsdoeleinden: een veiligheidsperspectief. *Agora*, (5), 38-47
- Hovelynck J. (1998) Learning from accident analysis: the dynamics leading up to a rafting accident. *The Journal of Experiential Education*, 21(2), 86-95
- Hovelynck J. (Red), De Rijck L., De Ruytter D., Nold J. & Smulders H. (2001). *Begeleidingssysteem veiligheid en milieuzorg*. Leuven: niet gepubliceerd verslag van de BFNO-werkgroep.
- Leemon D., Schimelpfenig T., Gray S., Tarter S. & Williamson J. (1998). *Adventure program risk management report*. Boulder: AEE.
- Liddle J. & Storck S. (Eds)(1995). *Adventure program risk management report*. Boulder: AEE.
- Meyer D. (1979). The management of risk. *Journal of experiential education*, 2(3), 9-15.
- Smulders H. (red), De Rijck L., De Ruytter D., Hovelynck J. & Nold J. (2001). *Ontwerptekst BFNO-milieuzorg-systeem*. Leuven: niet gepubliceerd document.
- Williamson J. & Gass M. (1993). *Manual of accreditation standards for adventure programs*. Boulder: AEE.

Johan Hovelynck
docent aan het Centrum voor Organisatie- en
Personeelspsychologie van de KU Leuven

Trefwoord(en): buitensport, wetgeving, veiligheid, kwaliteit

Eindnoten

- ¹ *Op dit moment bij de Raad van State onder de naam 'Koninklijk besluit houdende reglementering van extreme ontspanningsevenementen'.*
- ² *Momenteel in het stadium van 'ontwerp', onder de naam 'Koninklijk besluit houdende reglementering van de organisatie van actieve ontspanningsevenementen'.*