

Lifeguarding in Nederland

Hoe zijn toezicht en hulpverlening geregeld langs de Nederlandse stranden?

Eef Hollander & Remco Hoekman

Nederland kent 27 kustgemeenten. Die hebben allemaal hun eigen samenwerking of indeling voor toezicht en hulpverlening langs de kustgebieden. In deze factsheet kijken we welke afspraken hierover zijn gemaakt binnen de kustgemeenten.

Dit onderzoek voerden we uit op verzoek van het ministerie van VWS, naar aanleiding van Kamervragen over zwemveiligheid.

In totaal hebben 12 van de 27 Nederlandse kustgemeenten gereageerd op de vragenlijst. Twee gemeenten hebben de contracten met de lifeguardorganisaties aangeleverd. Deze informatie halen we binnen het rapport regelmatig aan om meer duiding te geven over de onderwerpen.¹

De gemeenten hebben verschillende doelen bij het opstellen van het contract en voor de samenwerking met de lifeguardorganisatie. Hiernaast staat een omschrijving van deze doelen.

¹De extra informatie uit deze contracten geven we weer in aparte tekstblokken.

'Het doel van de overeenkomst tussen de lifeguardorganisatie en de gemeente is de veiligheid op het strand te vergroten door de kwaliteit van het toezicht en hulpverlening op het strand te waarborgen en door heldere afspraken duidelijk te maken wat er van de gemeente en de lifeguardorganisatie wordt verwacht.'

'De lifeguardorganisatie heeft als doel hulp te verlenen aan drenkeling, het voorkomen en beheersen van ongevallen op de overgang van land naar water, in samenwerking met andere partijen.'

'De gemeente wil het risico voor de strandbezoekers beperken/minimaliseren door middel van de diensten die de lifeguardorganisatie levert.'

Toezichthoudende partij en samenwerking

Samenwerkingen met lifeguardorganisaties

De gemeenten hebben afspraken gemaakt met één of meerdere lifeguardorganisaties om de veiligheid aan de Nederlandse stranden te vergroten. Gemeenten werken vaak samen met deze lifeguardorganisaties:

- de lokale reddingsbrigade (zeven gemeenten);
- KNRM (één gemeente);
- stichting voor strandexploitatie (twee gemeenten);
- veiligheidsregio's (twee gemeenten);
- ander organisaties, zoals een studentenvereniging (twee gemeenten).

De samenwerkingen met deze lifeguardorganisaties zijn voornamelijk het vervolg van eerdere samenwerkingen. Gemeenten doen het al jaren zo. De samenwerking met de KNRM is al enige tijd tot stand gekomen via een formele aanbestedingsprocedure.

Samenwerkingen met andere partijen

Naast de samenwerkingen met lifeguardorganisaties werken gemeenten ook samen met andere partijen:

- Alle gemeenten werken samen met de ambulance (twaalf gemeenten).
- Bijna alle gemeenten werken samen met de politie (elf gemeenten).
- Drie kwart werkt samen met de kustwacht (negen gemeenten).
- Twee derde werkt samen met de brandweer (zeven gemeenten).
- Iets minder dan de helft werkt samen met andere hulpdiensten, zoals handhaving van de gemeente (vijf gemeenten).

Lifeguarding in Nederland

Afspraken tussen gemeente en lifeguardorganisatie



Prestatie-eisen (1)

We hebben de gemeenten gevraagd waar ze het beleid voor toezichthouden en hulpverlening op baseren en welke afspraken ze hebben met een lifeguardorganisatie.

Beleid opstellen

De gemeenten baseren hun beleid voor toezichthouden en hulpverlening op:

- ervaring en advies van lifeguardorganisaties (negen gemeenten);
- voortzetting van bestaande afspraken (zeven gemeenten);
- een periodiek terugkerende risico-inventarisatie (twee gemeenten);
- bezoekersaantallen op de locatie (twee gemeenten).

Eén gemeente heeft geen beleid voor toezichthouden en hulpverlening.

Eisen aan manier van toezicht houden

De gemeenten hebben verschillende eisen waaraan een toezichthoudende partij moet voldoen tijdens het toezicht houden:

- Elf gemeenten vinden dat het toezicht houden statisch moet plaatsvinden vanuit vaste punten, zoals een reddingspost.

- Negen gemeenten vinden dat toezicht houden met surveillerende voer- en vaartuigen moet gebeuren.
- Zeven gemeenten vinden dat het toezicht houden statisch moet gebeuren vanuit dynamische punten, zoals een badmeesterstoel of mobiele post.
- Zes gemeenten vinden dat toezicht houden langs de waterlijn moet plaatsvinden bij een gemarkeerde zwemzone met rode en/of gele vlaggen.

Eisen aan kwaliteit van de lifeguards

Tien van de twaalf gemeenten geven aan dat de lifeguards bepaalde diploma's moeten hebben voordat ze hun functie mogen uitvoeren. Elke gemeente of organisatie hanteert andere richtlijnen, bijvoorbeeld volgens de code lifeguarding, de blauwe vlag of de International Life Saving Federation (ILSE). Twee gemeenten stellen geen eisen aan de lifeguards.

In de contracten die twee gemeenten hebben aangeleverd, staat in één geval niet duidelijk wat de kwaliteit precies moet zijn. In het contract van de andere gemeente staat dat de lifeguardorganisatie zelf verantwoordelijk is voor het opleiden van de lifeguards.

Prestatie-eisen (2)

Eisen aan aantal uren op locatie

Elke gemeenten stelt net wat andere eisen aan het aantal uur dat er toezicht moet zijn op de locatie. Toch zijn er ook veel overeenkomsten. Zo moet in tien van de twaalf gemeenten dagelijks toezicht aanwezig zijn in de zomervakantie of zomer van ongeveer 10.00 uur tot 18.00 uur.

Twee andere gemeenten laten het aantal uren afhangen van de weersvoorspelling. De lifeguards kunnen dan met mooi weer ook langer dan tot 18.00 uur op de locatie aanwezig zijn. Buiten het hoogseizoen is de aanwezigheid wisselend. In sommige gemeenten zijn dan alleen in het weekend en op feestdagen lifeguards aanwezig. In andere gemeenten zijn er lifeguards aanwezig op basis van het weer of in enkele weekenden.

In één van de twee aangeleverde contracten staat:

'Op dagen met veel strandbezoek, of wanneer daar aanleiding toe is, kan de brigade zelf besluiten eerder open te gaan of langer open te blijven.'

Eisen aan aantal lifeguards op locatie

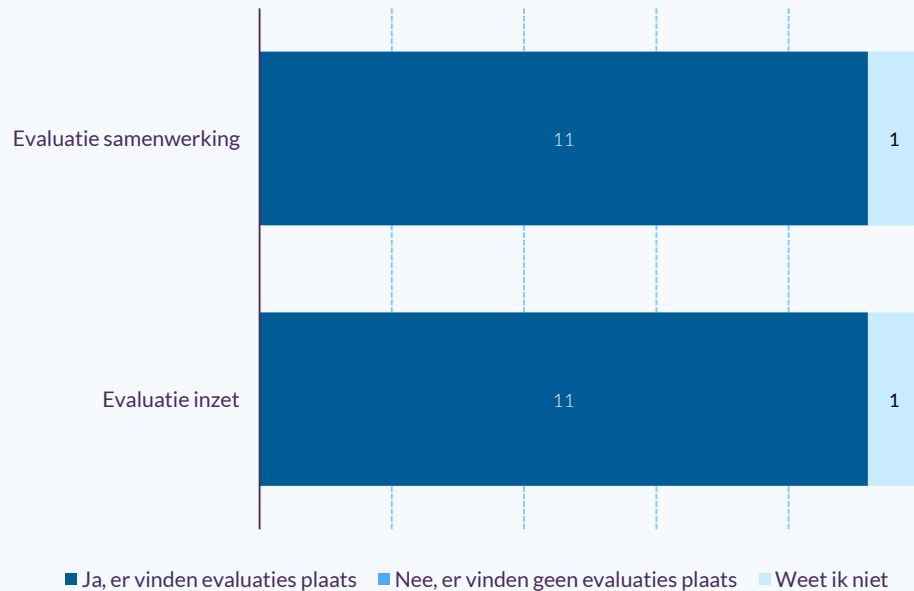
Acht van de twaalf gemeenten hebben een precies aantal lifeguards vastgesteld dat aanwezig moet zijn op de locatie. In de twee aangeleverde contracten staan duidelijke aantallen lifeguards of bezettingscijfers van de locatie.

Twee andere gemeenten geven aan dat het aantal lifeguards op locatie gebaseerd moet worden op de plaatselijke omstandigheden. Bijvoorbeeld de grootte van het gebied, de weersomstandigheden of de voorspelde drukte.

De laatste twee gemeenten geven aan dat de lifeguardorganisaties zelf het aantal benodigde lifeguards bepalen.

Evaluatie (1)

Figuur 1
Evaluaties onderdelen lifeguarding binnen de gemeenten
(in aantallen, n=12)



Bron: Mulier Instituut, Vragenlijst lifeguarding, 2023.

Nagenoeg alle gemeenten geven aan dat er een evaluatie plaatsvindt van de samenwerking met en de inzet van de lifeguardorganisaties. Eén gemeente weet niet of dat het geval is ([figuur 1](#)).

Methoden voor evaluatie

De gemeenten passen verschillende methoden toe om de gemaakte afspraken met de toezichthoudende partij(en) te controleren:

- In drie gemeenten vinden overleggen plaats waarin ze de werkzaamheden evalueren.
- In drie andere gemeenten zijn er tijdens het seizoen vaak gemeentelijke toezichthouders op locatie (soms dagelijks in het hoogseizoen).
- Twee gemeenten voeren steekproefsgewijs controles uit om de naleving van het contract te bekijken.
- In één gemeente staan prestatie-eisen in het contract waarop ze toetsen.
- Drie gemeenten hebben hier geen duidelijke afspraken over gemaakt.

Evaluatie (2)

Inhoud evaluatie

Uit de vragenlijst blijkt dat de gemeenten in de evaluatie de naleving van de werkafspraken en de inzet bespreken. Ze bespreken ook de knelpunten die daarbij komen kijken. In de evaluatie bespreken ze daarnaast de verbeterpunten voor bijvoorbeeld de inzet, de werkzaamheden en het materiaal. Ook het beschikbare budget evalueren ze.

Evaluatie via gesprekken

De twee gemeenten waarvan we extra informatie hebben ontvangen, evalueren op basis van gesprekken. Hiernaast staan hun omschrijvingen van die gesprekken. De gesprekken vinden meerdere keren per jaar plaats en gaan over de werkzaamheden. Deze gesprekken vinden tussen lifeguards/werknemers plaats, maar ook tussen de coördinatoren.

‘Minimaal tweemaal per jaar vindt er een overleg plaats tussen de brigade en de gemeente en eventueel andere betrokkenen bij de dienstverleningstaken.’

‘Om de samenwerking goed te laten verlopen, is regulier overleg op de verschillende niveaus nodig over de operatie.’

‘In deze overleggen worden afspraken gemaakt over de toezichtperiode in dat jaar, het actualiseren van de materieelnota voor het lopend seizoen en het volgend jaar.’

‘Twee maanden na elk strandseizoen wordt de werking van het convenant c.a. geëvalueerd. De evaluatiepunten worden in januari verwerkt in het plan voor komend seizoen.’

Budget (1)

Manieren van vaststellen budget

In vier gemeenten is jaarlijks een vast bedrag beschikbaar voor het toezichthouden en hulpverlening aan de kust. Eén gemeente geeft wel aan te kijken naar uitbreiding van het budget vanwege toenemende drukte op het strand. Zij willen eventueel meer posten op het strand voor toezichthouden en hulpverlening.

Zeven gemeenten kijken jaarlijks opnieuw naar het beschikbare budget. Eén gemeente stelt het budget vast op basis van het aantal uren inzet. De andere gemeenten voeren gesprekken over het budget. In die gesprekken gaat het over ontwikkelingspunten voor meer budget, zoals nieuwe materialen of meer inzet door toenemende drukte op stranden. Daarnaast gaat het over het behalen van de prestatie-eisen en het budget dat daarvoor beschikbaar is.

Toereikendheid budget

Volgens de meeste gemeenten is er voldoende budget beschikbaar voor het toezichthouden en hulpverlening. Drie gemeenten kunnen niet aangeven of het budget voldoende of onvoldoende is.

In twee gemeenten is het beschikbare budget volgens de gemeente nu onvoldoende. Er is vooral onvoldoende budget voor het vervangen van materialen. Het tekort ligt niet zozeer bij het personeel, maar meer bij de mogelijkheden voor om materiaal te verbeteren of vervangen.

Budget (2)

Hieronder geven we op basis van de twee aangeleverde contracten meer duiding over hoe de budgetten zijn vastgesteld en wat daar allemaal onder valt.

'Voor het uitvoeren van de integrale strandveiligheids en -adviestaak, ontvangt de reddingsbrigade jaarlijks een vergoeding. Het bedrag kan op basis van ambities en omstandigheden, lager of hoger zijn.'

'Los van de vergoeding voor het standaard toezichthouden en hulpverlening ontvangt de lifeguardorganisatie een bedrag voor innovatie rond techniek, middelen en ontwikkeling voor kennis.'

'In het beschikbare bedrag zitten bijvoorbeeld kosten voor kleding, opleiding, onderhoud.'

'Het staat de lifeguardorganisatie vrij fondsen te werven. Indien dit gebeurt en hieruit inkomsten gegenereerd worden dan wordt dit in het jaarverslag vermeld. Dit heeft geen invloed op de hoogtes van de beschikbare bedragen in de materieelnota of het bedrag dat de lifeguardorganisatie daarnaast jaarlijks ontvangt van de gemeente.'

'De lifeguardorganisatie dient een plan en compacte begroting in, waarbij 75% van het benodigde bedrag in het eerste kwartaal van ieder jaar wordt overgemaakt en 25% na afloop van het strandseizoen op basis van de werkelijke gemaakte kosten.'

Knelpunten

Capaciteit personeel

Zes gemeenten geven aan dat ze gedurende het zwemseizoen onvoldoende personeel kunnen vinden.

Toenemende gevaren

Drie gemeenten geven aan dat het door de toenemende drukte steeds gevaarlijker wordt op en naast het strand.

Samenwerking

Eén gemeente geeft aan dat het samenwerken met een naastgelegen gemeente lastig is. Vooral door verschillen in afspraken en regels.

Capaciteit monitoring

Twee gemeenten geven aan onvoldoende gemeentelijke capaciteit te hebben om regelmatig en goede monitoring uit te voeren.

De gemeenten geven allemaal andere knelpunten aan voor het organiseren van toezicht en hulpverlening. Hierboven staan enkele knelpunten die gemeenten aangeven. Hieronder lichten we deze verder toe:

- Onvoldoende capaciteit van personeel, strandwachten en handhaving op het strand en het water is volgens de gemeenten een gevolg van een steeds langer zwemseizoen.
- Door de toenemende drukte vinden de gemeenten het steeds moeilijker om verschillende groepen, zoals surfers en andere watersporters, uit elkaar te houden en genoeg ruimte te bieden zonder dat er gevaarlijke

situaties ontstaan.

- De samenwerking ervaren gemeenten wisselend. Eén gemeente heeft moeite met de samenwerking met naastgelegen gemeenten. Een andere gemeente geeft juist aan dat de reddingsbrigades (tussen de gemeenten) heel goed contact hebben. Ze stemmen voor hun toezicht en hulpverlening alles goed met elkaar af.

Er zijn ook twee gemeenten die geen knelpunten ervaren bij het organiseren van toezicht en hulpverlening op locatie.

Vergroten zwemveiligheid

We hebben de gemeenten ook gevraagd wat zij doen om de zwemveiligheid in de omgeving te vergroten. In de twee aangeleverde contracten is daarover het volgende vastgelegd:

‘De lifeguardorganisatie zorgt samen met de gemeente voor brochures, borden en ander materiaal om strandbezoekers te informeren over (de gevaren op) het strand. Informatie met betrekking tot de waterkwaliteit wordt door de gemeente op de daarvoor bestemde borden aan het publiek kenbaar gemaakt.’

Acties om zwemveiligheid te vergroten

De gemeenten en lifeguardorganisaties ondernemen de volgende acties om de zwemveiligheid bij en in het open water te vergroten:

- campagnes en reclame organiseren over zwemveiligheid en gevaren bij open water (vijf gemeenten);
- informatie over zwemveiligheid verstrekken aan gasten van verblijfaccommodaties (vier gemeenten);

- cursussen aanbieden voor lifeguards (twee gemeenten);
- zwemlessen aanbieden bij en in open water (één gemeente).

Eén gemeente onderneemt geen verdere acties.

Data verzamelen

Om de zwemveiligheid te vergroten is het belangrijk om te weten welke ongevallen er gebeuren op de toezichtlocatie en welke acties er worden ondernomen. De gemeenten registreren de volgende acties en ongevallen:

- reddingen (vijf gemeenten);
- fatale verdrinkingen (vijf gemeenten);
- niet-fatale verdrinkingen (vier gemeenten);
- acties met een van de voertuigen (vier gemeenten);
- vermiste en gevonden kinderen (vier gemeenten);
- grensoverschrijdend gedrag (drie gemeenten);
- hijsen van rode vlaggen (drie gemeenten);

Drie gemeenten verzamelen geen data van acties of ongevallen op de toezichtlocatie.

Lifeguarding in Nederland

Conclusie



Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek had als doel om inzicht te krijgen in hoe gemeenten het toezichthouden en hulpverlening langs de kust hebben geregeld.

Eisen voor lifeguarding verschillen

Iedere gemeente heeft andere prestatie-eisen opgesteld voor lifeguarding langs de kust. De gemeente stelt in elk geval vast wat de toezichtperiode is en waar de lifeguards aan moeten voldoen.

Evaluaties niet altijd duidelijk vastgelegd

Er vinden wel evaluatiemomenten plaats binnen gemeenten, maar dit is niet altijd duidelijk vastgesteld. Evaluaties bestaan voornamelijk uit gesprekken of uit monitoring van de werkzaamheden op locatie door gemeentelijke toezichthouders.

Budget: vast bedrag of per jaar bepaald

Gemeenten stellen de budgetten voor toezicht en hulpverlening langs de kust jaarlijks vast of hebben elk jaar een vast bedrag. Het budget voor ontwikkeling is niet altijd inbegrepen in het vastgestelde bedrag.

Knelpunten: capaciteit en drukte

De gemeenten ervaren knelpunten in de capaciteit voor het toezicht en de hulpverlening. Ook door de toenemende drukte worden toezicht en hulpverlening moeilijker.

Kanttekening bij het onderzoek

12 van de 27 kustgemeenten hebben gereageerd op de vragenlijst. Slechts twee gemeenten hebben hun contract gedeeld. Hierdoor hebben we een beperkt overzicht gekregen van de lifeguarding aan de Nederlandse kust.

Samenwerking met 'Het Strand Veilig'?

Het zou goed zijn om een deel van de vragen uit dit onderzoek en het verzoek om contracten te delen onderdeel te maken van het project '[Het Strand Veilig](#)'. Daarin zoekt de Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ) nauwe samenwerking met alle organisaties die toezicht houden op het strand. Alle 27 gemeenten werken hieraan mee. Ons onderzoek biedt een mooie aanvulling op het werk binnen dit project.



Contact

Eef Hollander

e.hollander@mulierinstituut.nl

Remco Hoekman

r.hoekman@mulierinstituut.nl

1 december 2023