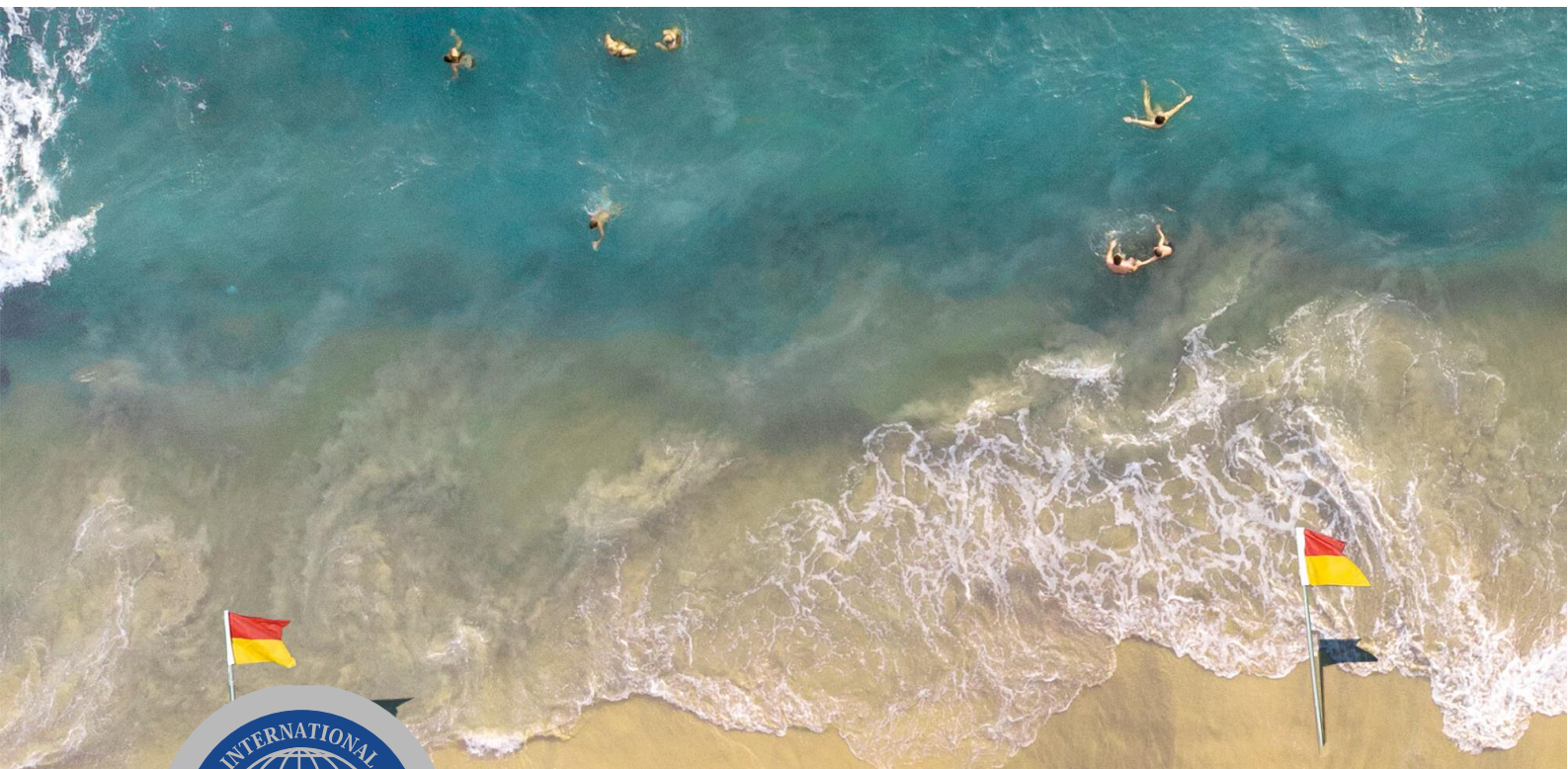




ADVIESRAPPORTAGE

ALTERNATIEVEN VOOR STRANDTOEZICHT

GEMEENTE TEXEL



Rapportagedatum : 19 september 2025
Opdrachtgever : Gemeente Texel
Versie : 202050924
Auteurs : Bernard Korte LL.M, Nederlands Instituut Veiligheid Zwemlocaties
Fokke de Vries, Msc, Nederlands Instituut Veiligheid Zwemlocaties

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. De Alternatieven	4
2.1 Huidige Model	4
2.1.1 TRB.....	4
2.1.2 USW	6
2.1.3 Kosten.....	5
2.2 Inzet TRB-lifeguards op 'Noord' en 'Zuid'	6
2.2.1 Werving	6
2.2.2 Opleiding	6
2.2.3 Verblijf	7
2.2.4 Kosten.....	7
2.3 Inzet KNRM lifeguards	7
2.3.1 Kosten.....	7
2.4 Opzet Stichting Strandexploitatie	7
2.4.1 SSN.....	8
2.4.2 Kosten.....	8
2.5 Nul-optie.....	8
2.5.1 Lokaal veiligheidsbeleid)	9
2.5.2 Zorgplicht.....	9
2.5.3 Specifieke zorgplicht	9
2.5.4 Aangewezen zwemlocaties	9
2.6 Repressie (hulpverlening en Incidentbestrijding)	10
2.6.1 Kosten.....	10
3. Vergelijkende Analyse	11
3.1 Toelichting per thema	11
4. Conclusies.....	14
5. Aanbevelingen	15
Bijlagen	16

1. INLEIDING

Naar aanleiding van discussies in de Gemeenteraad over de uitvoering van het strandtoezicht en de daarop gestuurde Raadinformatiebrief van de burgemeester van 7 februari 2025 is het Nederlands Instituut Veiligheid Zwemlocaties gevraagd om de gemeente Texel te adviseren over de (toekomst) van de strand- en zwemveiligheid op Texel.

Met name de bezetting van de reddingsposten op het zuidelijke deel van het eiland door het Utrechts studenten werkkamp (verder: USW) staat ter discussie. De gemeenteraad wil onderzocht hebben welke alternatieven er zijn, voor het geval zij over wil gaan naar een andere lifeguard bezetting dan de huidige. In overleg met de betrokken gemeenteambtenaren van Texel zijn is de volgende opdracht geformuleerd:

Onderzoek alternatieven voor het strandtoezicht (bewaking) van -met name- de zuidelijke stranden. Biedt uw bevindingen uiterlijk in september aan. Samengevoegd met de evaluatie van het zomerseizoen 2025 worden de alternatieven in het college besproken en naar de raad gestuurd.

In het overleg met de gemeente is duidelijk gesteld dat het gaat om de veiligheid op de Texelse stranden, met het oog op een toekomstbestendige organisatie, die maatschappelijk draagvlak en vertrouwen geniet. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het realiseren van een alternatief voor het seizoen 2026 op meerdere punten een uitdaging is.

Wij merken hier al op dat, na onze analyse, en na een eventuele keus, het beschreven scenario verder moet worden verkend, doorgerekend en getoetst. Dit vraagt om een proces waarbij diverse partijen moeten samenwerken. De praktijk leert dat dit traject, met inachtneming van de eisen van zorgvuldigheid en toekomstbestendigheid, een aanzienlijke investering in tijd, capaciteit en besluitvorming vereist.

2. DE ALTERNATIEVEN

1. Huidige model
2. Inzet TRB-lifeguards op 'Noord' en 'Zuid'
3. Inzet KNRM-lifeguards
4. Opzet Stichting Strandexploitatie
5. Nul-variant

2.1 HUIDIGE MODEL

De strandveiligheid op Texel wordt gewaarborgd door de inzet van de Texelse Reddingsbrigade (TRB) en het Utrechts Studenten Werkkamp (USW). De lifeguards/ strandwachten zijn aanwezig van begin juli tot eind augustus, dagelijks van 9.00 tot 18.00 uur op de stranden bij strandlagen 9, 12, 15, 17 (USW op 'Zuid') en 19, 20, 21 en 28 (TRB op 'Noord'). De bezetting op zowel Noord als Zuid betreft 4 reddingsposten met een bezetting 4-6 lifeguards per post. Alle lifeguards hebben een door de International Life Saving federation (ILS) gecertificeerde lifeguardopleiding gevolgd en zijn gediplomeerde EHBO-ers met reanimatietraining.

De meeste taken zijn preventief. Waaronder toezicht houden, vanaf de reddingsposten en gedurende de surveilleren, zowel lopend, rijdend als varend. Tijdens deze surveillance worden badgasten gewaarschuwd, teruggefloten en geïnformeerd over de actuele gevaren. In deze wisselwerking worden alle vragen die de badgasten hebben beantwoord.

Daarnaast helpen de lifeguards ook als er -bijvoorbeeld- een kindje vermist is. Dan wordt veel inzet gestopt in het terugvinden van het vermiste kind. Of de lifeguards passen op het kind als deze gevonden is, naar de reddingspost is gebracht en de ouders/ verzorgers deze komen ophalen. Verder leveren de lifeguards eerste Hulp aan de badgasten in geval van een (schaaf)wondje, teken- of kwallenbeet of ander ongemak. Tot slot wordt -uiteraard- ook de helpende hand toegestoken als er in zee een zwemmer, bader of watersporter in nood is. Bij deze repressieve hulpverlening wordt samengewerkt met de Kustwacht en KNRM.

De lifeguardinzet van TRB en USW wordt jaarlijks geëvalueerd door de gemeente. Uit deze evaluaties blijkt dat het strandtoezicht op 'Noord' én op 'Zuid' van voldoende kwaliteit is, maar dat er nog adviezen en wensen zijn om dit op een hoger kwaliteitsniveau te krijgen. Vorig jaar heeft het Nederlands Instituut Veiligheid Zwemlocaties (NIVZ) hierover een advies uitgebracht.

Het huidige model bestaat al meerdere decennia en functioneert organisatorisch en qua uitvoering naar behoren. Met de inzet van TRB en USW vrijwilligers is dit een kostenefficiënte organisatie van strandtoezicht. Waarbij zij opgemerkt dat de TRB-bezetting, met name in de eerste en laatste week van het seizoen problematisch is. Uit de laatste evaluaties is naar voren gekomen dat er geïnvesteerd moet worden in werving, opleiding en materialen om de toekomst met meer vertrouwen tegemoet te treden. Daarbij is het voldoen aan de in 2022 geïntroduceerde landelijke standaard 'Code Lifeguarding' het doel. In die zin is de 'doorstart' van het huidige model mét investering een eerste alternatief. Hierover is gesproken met zowel TRB als USW.

2.1.1 TRB

Wil de TRB doorgaan vanuit het huidige model?

Ja. Het TRB bestuur geeft aan dat zij het huidige model willen continueren. De TRB voert deze taak uit vanaf halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw.

Waar moet in geïnvesteerd worden?

De reddingsposten en een deel van de reddingsmiddelen zijn oud en afgeschreven. Hier moet in geïnvesteerd worden.

Waar zit de uitdaging bij deze 'doorstart'?

Er zitten uitdagingen op het gebied van werving en opleiding. Het niveau van opleiding voldoet momenteel niet aan de landelijke standaard 'Code lifeguarding'. Het blijvend garanderen van voldoende en goed gekwalificeerde inzet is extra lastig als de kwaliteitseisen omhoog gaan. Er zullen dan in eerste instantie minder potentiële lifeguards geschikt zijn die aan dit kwaliteitsniveau voldoen.

2.1.2 USW

Wil de USW doorgaan vanuit het huidige model?

Ja, het USW bestuur wil met het huidige model doorgaan. Het USW heeft al ruim 75 jaar een sterke samenwerking met de gemeente.

Waar moet in geïnvesteerd worden?

Op het punt van vernieuwing en uitbreiding van materiaal sluit het USW aan bij hetgeen hierover is gezegd door de TRB.

Waar zit de uitdaging bij deze 'doorstart'?

De uitdaging voor de toekomst zit in de bezetting van voldoende en goed opgeleide strandwachten. De verwachting is dat de kwaliteitseisen omhoog gaan. Op dit moment voldoet het niveau van opleiding van de USW-strandwachten niet volledig aan de landelijke standaard 'Code lifeguarding'.

Het huidige verblijf verdient aandacht. Deze is onvoldoende uitgerust voor een duurzaam verblijf voor meerdere weken in het zomerseizoen.

Vijf jaar geleden heeft het USW al ingezet op de intensivering en verdere professionalisering met een cultuurveranderingstraject. Hieruit is twee jaar geleden een gedragscode voortgekomen die sinds afgelopen zomer door iedere lifeguard (badmeester) persoonlijk wordt ondertekend. In 2025 is ingezet om wekelijkse evaluaties te doen onder begeleiding van twee ervaren strandcoaches, die op persoonlijke titel adviezen geven.

2.1.3 KOSTEN

De gemeente heeft een contract hebben gesloten met de TRB en de USW. Daarin zijn kosten opgenomen voor de opkomst en inzet van de lifeguards/ strandwachten, het onderkomen, huur vervoermiddel (strand-onderkomen-strand) en opleiding. Er zijn posten waarvan de kosten moeilijk te bepalen zijn, omdat TRB als USW een 'all inclusieve' contract hebben. De materialen en het onderhoud ervan koopt de gemeente zelf in. Op kostensoort kan hier navraag op gedaan worden. De gemeente heeft een 'kale' begroting exclusief onderhoud en afschrijving strandvoertuig en eigen mensen.

Kostenposten	Kosten
Bewakingskosten (uitrusting lifeguards, materialen + onderhoud)	€ 237.442
Materiaal Noordzeestrand (overige materialen)	€21.652
Badtenten (gas/elektra + materialen + onderhoud + huisvesting)	€25.534
Onderhoud reddingsboten (brandstof, materialen + verzekering)	€29.315
Nutsvoorzieningen (elektriciteit, telefoon)	€2.362
TOTAAL	€316.285

2.2 INZET TRB-LIFEGUARDS OP 'NOORD' EN 'ZUID'

| *Wil de TRB instappen in een model waarin zij de lifeguardinzet verzorgen op 'Noord' en 'Zuid'?*

Ja, de TRB durft de uitdaging aan om op termijn toezicht te houden op het hele strand van Texel.

| *Wat moet er dan veranderd worden?*

Er zullen wel wat organisatorische veranderingen doorgevoerd moeten worden. Niet zozeer bestuurlijk, als wel op het gebied van afspraken over (vaste) operationele bezetting. Uitgangspunt is nu 6 lifeguards per post. Dit zou moeten zakken naar een uitgangspunt van vier om het capaciteitsvraagstuk het hoofd te bieden. Het is nu al lastig om voldoende capaciteit op 'Noord' te organiseren. Met name in de eerste en de laatste week van het seizoen.

Met de invoering van risicogericht toezicht kan op een slimme manier eenzelfde niveau van strandveiligheid georganiseerd worden met minder mensen. Dit houdt in dat op basis van een risico-inventarisatie de capaciteit ingezet wordt op de plekken waar dit het hardst nodig is. Met de invoering van deze methodiek zou een bezetting van 4 posten x 4 lifeguard per dag (= 16 personen bezetting) op 'Zuid' realiseerbaar moeten zijn.

Met het oog op het verhogen van het kwaliteitsniveau van het strandtoezicht, is er de wens om een 4x4 strandvoertuig toe te voegen aan het materiaal. Naast de 4x4 Gator, zou dit het verplaatsen van lifeguards op 30 kilometer strand, een stuk eenvoudiger maken. Ook kan een goed uitgerust hulpverleningsvoertuig dienst doen als opgeschaalde reddingspost bij een risicolocatie, en worden ingezet voor slachtoffervervoer. Over de voor- en nadelen van deze extra 4x4 zou een apart onderzoek moeten plaatsvinden.

2.2.1 WERVING

De praktijk leert dat de meeste lifeguards bij de TRB onderdeel zijn van een hechte ploeg die jaarlijks terugkomt. Toch is het elk jaar weer een uitdaging om de benodigde lifeguards met daarbij het aandeel leidinggevendenden voor 'Noord' te werven en te behouden. Toch verwacht de TRB dat zij een bezetting voor 'Noord' en 'Zuid' kunnen werven. Met dien verstande dat er wel voldoende tijd moet zijn om met een gerichte campagne de mensen binnen te halen. Daarbij zou de TB twee opties nader willen onderzoeken:

- Een nadere samenwerking met de reddingsbrigade Den Helder realiseren. Zowel op het gebied van capaciteit als op het gebied van opleidingsinspanning zou deze samenwerking goed uit kunnen pakken. Het bestuur van de reddingsbrigade Den Helder heeft aangegeven mee te willen werken aan deze toekomstige samenwerking.
- Een nadere samenwerking met de studenten van de USW. De 'overname' van Zuid door de TRB wil niet zeggen dat de strandwachten van de USW niet welkom zijn. Onder regie van de TRB zijn deze ook in de toekomst goed inzetbaar. In een 'mix' zowel op 'Noord' als op 'Zuid'. Dit vraagstuk verdient nader onderzoek. Op dit moment is niet bekend of de USW hiervoor open staat.

2.2.2 OPLEIDING

Met het oog op de extra inspanning op het gebied van opleidingen is geopperd om de (nieuwe) lifeguards op te leiden via de weekopleiding van Reddingsbrigade Nederland (lifeguard-in-one-week). Daarmee is gegarandeerd dat alle lifeguards de opleiding 'lifeguard beach' hebben gevolgd. Een van de eisen uit de Code Lifeguarding waar nu nog niet aan voldaan wordt. De TRB geeft wel aan dat het niet de ambitie is om de weekopleiding alle andere opleidingsinspanningen te laten vervangen. Zij staan een combinatie van weekopleiding en 'learning on the job' voor.

Het TRB geeft aan dat er ook een nieuwe samenwerking met de USW kan worden opgezet, waarbij USW-lifeguards onder de regie van de TRB ingezet kunnen worden op zowel Noord als Zuid.

2.2.3 VERBLIJF

De uitbreiding van het aantal lifeguards onder de vlag van de TRB geeft wel uitdagingen op het gebied van verblijf.

2.2.4 KOSTEN

De gemeente heeft een contract gesloten met de TRB en de USW. Wanneer de TRB zou overgaan tot het verzorgen van de lifeguarding op 'Noord' en 'Zuid' is een optelsom van beide contracten een logische 'eindsom' van -afgerond- **€316,000,-** zijn. In die zin zal de overgang naar dit alternatief kostenneutraal kunnen zijn. Wel is het verstandig om richting toekomst rekening te houden met investeringen op het gebied van verouderde materialen, werving en opleiding. De jaarlijkse kosten worden dan -indicatief- ingeschat op **€ 350.000,-**

2.3 INZET KNRM-LIFEGUARDS

Wil de KNRM instappen in een model waarin zij de lifeguardinzet verzorgen op 'Noord' en 'Zuid'?

Ja. De KNRM heeft interesse om in te stappen in het strandtoezicht op Texel. De KNRM levert al decennialang het strandtoezicht op de overige Waddeneilanden. Een 'instap' moet weloverwogen plaats vinden. De voor dit onderzoek gegeven informatie is indicatief. Aan de gegeven prijsindicaties kunnen geen rechten worden ontleend. Daarbij moet duidelijk zijn dat eventuele inzet van KNRM-lifeguards plaatsvindt plaats vindt aan de hand van het kwaliteitshandboek dat de KNRM hanteert bij haar strandtoezicht. Met de KNRM is bespreekbaar om een gedeelte (Noord of Zuid) van het Texelse strand voor haar rekening te nemen.

2.3.1 KOSTEN

Bij de kostenberekening van KNRM inzet gelden (minimaal) de volgende uitgangspunten:

- Inzet van KNRM-lifeguards gedurende 10 weken in het zomerseizoen (half juni tot september)
- Dagelijks in het zomerseizoen op alle (2x4) reddingsposten open van 10.00-18.00 uur
- Dagelijks 4 opgeleide KNRM-lifeguards per post;
- KNRM werkt uitsluitend met eigen materiaal (infomateriaal, auto's boten, waterscooter e.d.);
- **De reddingsposten zijn de verantwoordelijkheid van opdrachtgever (eigendom/plaatsing/ kosten);**
- **De verblijfskosten zijn de verantwoordelijkheid van opdrachtgever (kosten eten/ slapen).**

ONDERWERP	KOSTEN
Opleiding en uitrusting lifeguards**	€ 120.000, -
Materieel voor 4 posten (inventaris, reddingwaterscooters, voertuigen)	€ 200.000, -
Exploitatiekosten, informatiemiddelen, fietsen en brandstof t.b.v. RWC en 4x4	€ 24.000, -
Loonkosten Lifeguards & Coördinatie	€400.000,-
TOTAAL	€ 744.000, -**

**De KNRM vraagt een faciliterende rol vanuit de opdrachtgever voor slaap- en eetgelegenheid. Dit deel moet in overleg worden opgelost en bij het kostenplaatje opgeteld worden.

* Alle genoemde tarieven zijn ex. BTW. Doorberekening aan opdrachtgever geschiedt incl.BTW

2.4 OPZET STICHTING STRANDEXPLOITATIE

Is er een model denkbaar waarin de lifeguardinzet wordt geregeld vanuit een Stichting?

Ja. De oprichting van een stichting voor het 'strandtoezicht' is een alternatief dat in Nederland op twee plaatsen voorkomt. In Den Helder is de Stichting Strandexploitatie Noordkop (verder: SSN) actief en in Veere/ Vlissingen bestaat de Stichting Strandexploitatie Veere (SSV).

2.4.1 SSN

Voor de eerste uitwerking van een soortgelijke stichting op Texel is gebruik gemaakt van gegevens van de SSN. De SSN is actief is op 7 kilometer strand met 8 strandopgangen binnen de gemeentegrenzen van Den Helder. In die zin vergelijkbaar met de omvang van de strandbewaking op Texel. De drie reddingsposten van de SSN zijn in het hoogseizoen open van 10.00-18.00 of zoveel korter of langer als noodzakelijk is. Buiten het hoogseizoen van begin mei tot eind september wordt er alleen bewaakt op zaterdag en zondag van 12.00-17.00.

De gemeente Den Helder heeft de afspraken met de SSN vastgelegd in een convenant met een budget contract financiering (BCF). Het strandtoezicht wordt uitgevoerd door ca. 35 lifeguards in afwisselende 'shifts', die eten en slapen op de hoofdstrandpost. Voor de coördinatie is er jaarrond een strandmanager in dienst van de SSN, die ook de rol van (hulp) strandvonder heeft.

Daarnaast wordt door de SSN het vuil op het strand ingezameld. In het hoogseizoen zo'n 120 afvalbakken. Buiten het hoogseizoen worden alleen de grote bakken bij de strandslagen geleegd. De SSN houdt ook de opgangen van de strandslagen schoon.

De lifeguard-bezetting bestaat voornamelijk uit scholieren en studenten. De meeste lifeguards zijn onderdeel van de hechte ploeg die jaarlijks terugkomt. Met het besef dat vaak na afronden van de studie een groot deel stopt met lifeguarding. SSN werkt momenteel samen met een middelbare school/ beroepsopleiding om aan de studie Sport & Bewegen een lifeguard opleiding te koppelen. SSN heeft een actief beleid op promotie en informatievoorziening en zijn aanwezig bij veel plaatselijke en landelijke overleggen.

2.4.2 KOSTEN

De SSN heeft inzage gegeven in haar convenant/ Budget Contract Financiering. Voor het overzicht van de kosten wordt in deze rapportage uitgegaan van het resultaat 2024:

ONDERWERP	KOSTEN
Lonen en salarissen strandmanager, lifeguards	€ 208.275, -
Sociale lasten	€ 37.187, -
Overige p-kosten	€ 18.750, -
Huur opslagloods en kosten strandposten	€ 41.178, -
Afschrijvingen vast activa	€ 20.765, -
Exploitatiekosten	€ 46.114, -
Verkoopkosten	€ 8.494, -
Vervoermiddelen	€ 44.000, -
Kantoorkosten	€ 17.180, -
Algemene kosten	€ 18.601, -
TOTAAL	€ 460.544, -

2.5 NUL-OPTIE

Het strandtoezicht in haar huidige vorm afschaffen is een optie. Er is geen wettelijke verplichting om strandtoezicht te organiseren. Voor een nader begrip van deze stelling is het goed om kennis te nemen van het juridische kader voor strand- en zwemveiligheid. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de

(wettelijke) verantwoordelijkheid voor toezicht (preventie) en de verantwoordelijkheid voor hulpverlening/incidentbestrijding (repressie). Met dit onderscheid kan de verantwoordelijkheden voor strand- en zwemveiligheid en de partijen die daar wettelijk een rol in spelen (gemeente, provincie, veiligheidsregio, brandweer politie en Kustwacht) beter geduid worden.

2.5.1 PREVENTIE

Of er al dan niet preventief toezicht wordt gehouden op de zwemmers en recreanten, is een kwestie van lokaal veiligheidsbeleid. Dit beleid wordt vastgesteld door B&W van de gemeente, waarbij als 'ondergrens' een zorgplicht geldt die inhoudt dat de gemeente er voor moet zorgen dat de openbare ruimte in het gemeentelijk ingedeeld gebied veilig is. Bij het gemeentelijk ingedeeld gebied hoort ook de zee tot een afstand van 1 km vanaf de waterkant. In Texel is een Strandnota opgesteld (2019) met daarin een hoofdstuk 'Veilig Strand', met een paragraaf strandbewaking.

2.5.2 ZORGPLICHT

De gemeente heeft een zorgplicht om gevaarlijke situaties in de openbare ruimte te voorkomen. Deze wettelijke zorgplicht volgt uit art. 6:172 BW en is (juridisch) ingericht als een risicoaansprakelijkheid. Kort gezegd: Indien een gedraging (of het nalaten van een gedraging) van de gemeente (of een vertegenwoordiger van...) ter uitoefening van de hem als zodanig toekomende bevoegdheden een fout begaat jegens een derde, is de gemeente (de vertegenwoordigde) jegens deze derde aansprakelijk.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (OW) op 01/01/2024 geldt er ook een algemene zorgplicht die de houder van een zwemlocatie medeverantwoordelijk houdt voor een veilige leefomgeving. Dit moet ervoor zorgen dat overheid, bedrijven en burgers samen verantwoordelijk nemen voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De OW kent ook een specifieke zorgplicht die geldt als het Rijk of andere overheden specifieke zorgplichten opnemen in hun verordeningen of omgevingsplannen.

2.5.3 SPECIFIEKE ZORGPLICHT

In de afdeling 4.13 van de Omgevingsverordening Noord-Holland 1-2-2025 is aangegeven dat GS maatwerkvoorschriften kunnen stellen over de verplichting van de houder van een zwemlocatie. In de verordening is onder meer opgenomen dat de locatiehouder zorg draagt voor beheer en onderhoud, gericht op veiligheid en gezondheid. Daarbij is gesteld dat de locatiehouder passende maatregelen neemt bij mogelijke negatieve effecten op veiligheid of hygiëne. Niet wordt aangegeven wat 'passende maatregelen' zijn ter voorkoming van letsels en verdrinkingen in het strandrecreatiegebied.

2.5.4 AANGeweZEN ZWEMLOCATIES

Het gestelde in de vorige paragraaf (2.5.3) geldt voor de zogenoemde 'aangewezen' zwemlocaties. Gedeputeerde Staten (GS) wijst jaarlijkse zwemlocaties aan waar door een groot aantal mensen regelmatig wordt gezwommen. Gedurende het zwemseizoen worden deze locaties gecontroleerd op veiligheid en waterkwaliteit. Locaties die niet zijn aangewezen door de provincie worden niet gecontroleerd. Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland heeft voor 2025 in totaal 114 zwemlocaties aangewezen¹. Deze aangewezen zwemlocaties liggen zowel langs de kust als in binnenwateren en zijn te herkennen aan de provinciale informatieborden bij de opgangen en zijn te vinden op zwemwater.nl. In de gemeente Texel zijn vier zwemlocaties aangewezen²:

- De Cocksdorp (Strandslag paal 28 De Krim).
- De Koog (Strandslag Paal 21, Strandslag Paal 20, Strandslag Paal 19).
- Texel Midden Strandslag Paal 17, Strandslag Paal 15).
- Den Hoorn (Strandslag Paal 12, Strandslag Paal 9).

¹ Zie: Besluit aanwijzen zwemlocaties 2024 van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

² Bron: Rectificatiebrief inzake Ontwerpbesluit 'Besluit aanwijzen zwemlocaties 2025' dd 12 februari 2025

Voor deze locaties is de gemeente de (locatie)houder en moet zorgen voor het dagelijks beheer. De Noordzee is langs de hele Nederlandse kust vrij toegankelijk en benoemd als 'Rijkswater'. In deze wateren is Rijkswaterstaat de waterbeheerder. Zij controleert de veiligheid en de zwemwaterkwaliteit en informeert de ODNHN over onregelmatigheden.

De provincie is belast met de toezichtstaken³. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN) is -namens de provincie- belast met de uitvoering van het toezicht op veiligheid en hygiëne voor zwemmen in open water op de aangewezen locaties. De ODNHN voert een jaarlijks veiligheidsonderzoek van de zwemwaterlocaties uit⁴.

2.5.5 REPRESSIE (HULPVERLENING EN INCIDENTBESTRIJDING)

Het begrip repressie beslaat de hulpverlening en incidentbestrijding naar aanleiding van een incident. In het geval van zwemveiligheid helpt het om een onderscheid te maken tussen het 'gemeentelijk ingedeeld water' en 'de zee'.

- **GEMEENTELIJK INGEDEELD WATER**

Het gemeentelijk ingedeeld gebied strekt zich uit tot 1 kilometer uit de kust, gemeten vanuit de laagwaterlijn⁵. De brandweer is er voor het 'redden van mens en dier' in het gemeentelijk ingedeelde gebied⁶. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van die brandweerborging⁷. Gezamenlijk hebben de gemeenten in de regio een gemeenschappelijke regeling ingesteld: de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Deze organisatie is verantwoordelijk voor het in stand houden van een brandweerkorps in het verzorgingsgebied en maakt met de crisispartners afspraken over inzet, coördinatie en procedures.

- **ZEE**

Incidentbestrijding op zee wordt aangeduid als Search and Rescue (SAR). In internationale verdragen is bepaald dat kuststaten de verplichting hebben een SAR-dienst in stand te houden (International SAR Convention). De operationele leiding voor de Search and Rescue op zee en op de ruime binnenwateren is in Nederland belegd bij het Kustwachtcentrum (KWC) van de Nederlandse Kustwacht in Den Helder. De Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM) voert in opdracht van de kustwacht SAR-taken uit. Op Texel opereert de KNRM '24/7' vanuit twee boothuizen. Eén aan de Badweg in de Koog en één bij de Volharding in De Cocksdorp. De SAR regeling kent de zogenoemde 1 kilometer zone niet. De SAR regeling gaat uit van 'de territoriale zee' die loopt tot aan de vloedlijn.

2.5.6 KOSTEN

Als er geen organisatie voor strandtoezicht wordt ingehuurd en de gemeente in die zin op een minimale wijze haar zorgplicht op het gemeentelijke kustrecreatiegebied invult, tellen -in beginsel- alleen de kosten voor de interne strandcoördinatie door de 'eigen mensen' die worden ingezet op de strandtaak.

³ Hiermee wordt NIET bedoeld het preventief toezicht als beschreven in de vorige paragraaf 3.5.1.

⁴ Conform art. 10 d van de Whvbz.

⁵ Wet houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust, 1990

⁶ Zie: definitie Brandweerborging in artikel 3 lid 1b, Wet Veiligheidsregio's (Wvr): 'het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen, anders dan bij brand'.

⁷ Zie: artikel 2 Wvr.

3. VERGELIJKENDE ANALYSE

		Huidig model (Noord en Zuid)	TRB (Noord en Zuid)	KNRM (Noord en Zuid)	KNRM Zuid	Stichting Strand- exploitatie	Nul-variant
1	Totale kosten	€316.285*	€ 350.000*	€ 744.000**	€ 372.000**	€ 460.544***	Interne gemeentelijke coördinatie
2	Kwaliteit toezicht	Voldoende	Voldoende	Goed	Goed	Goed	Geen
3	Toekomstbestendig heid	Matig	Matig	Hoog	Hoog	Hoog	Slecht
4	Risico's	Opleiding en werving	Opleiding en werving, samenwerkin g	Verhoging P- kosten	Verhoging P-kosten	Verhoging P- kosten	Meer incidenten, mate van aansprakelijkhe id

* De kosten voor de interne gemeentelijke coördinatie van het strandtoezicht zijn niet meegenomen in de 'Totale kosten'.

** De kosten voor slaap- en eetfaciliteit zijn niet meegenomen in de 'Totale Kosten'.

*** Bij het basisbedrag wordt een bijdrage van ca. €65.000 opgeteld voor het strandvrij houden van de strandslagen en reinigingskosten.

3.1 TOELICHTING PER THEMA

Ad 1) TOTALE KOSTEN

Voor een goede vergelijking van de kosten per alternatief, zouden álle kosten (zichtbare en onzichtbare, directe en indirecte) voor de strandbewaking in kaart moeten worden gebracht. Bijvoorbeeld ook de interne p-kosten voor de strandcoördinatie vanuit de gemeente. Maar ook de kosten voor aanschaf, afschrijving en onderhoud van reddingsmaterialen, auto's en vaartuigen. Het is duidelijk dat daar bij de genoemde opties, verschillend mee wordt omgegaan. Voor dit moment was het binnen de gegeven onderzoek tijd voor deze rapportage onmogelijk om al deze kosten mee te nemen in het overzicht. Deze verdieping vergt een nieuw onderzoek.

In het huidig model en het model TRB op 'Noord & 'Zuid' wordt uitgegaan van vrijwillige lifeguards. Dat is (zeer) kostenefficiënt.

In het model 'TRB op Noord en Zuid is uitgegaan van het huidige jaarlijkse budget voor de strandbewaking met optelling van de kosten voor TRB en USW. Plus een -ingeschatte- opslag voor investeringen in materiaal, werving en opleiding om de TRB in deze variant haar taken goed uit te kunnen laten voeren.

De KNRM werkt met betaalde lifeguards. De coördinatie voor bijvoorbeeld werving-, opleiding- en aansturing in de uitvoeringsperiode wordt verzorgd vanuit het hoofdbureau in IJmuiden. Dit element is meegenomen in de totale kosten. In overleg met de gemeente moet nog wel een slaap- en eetfaciliteit worden opgezet. De kosten die de gemeente hiervoor draagt moeten worden opgeteld bij het weergegeven budget. Weergegeven zijn de kosten voor KNRM op 'Noord' en 'Zuid', voor inhuur van de KNRM-lifeguards op alleen op 'Zuid' moet het bedrag door twee gedeeld worden (= € 372.000). Bij de KNRM en SSN graag is de risico's vermelden de verblijfskosten en slaapruijme onzeker. (groot tekort aan bedden in de zomer)

Bij een eventueel op te richten 'Stichting Strandexploitatie Texel' zullen de lifeguards op de loonlijst staan. Volgend op het model van de SSN moet daarbij worden uitgegaan van één betaalde coördinator die jaarrond in dienst van de stichting is. Alleen het bestuur van de stichting bestaat uit vrijwilligers. De cijfers vanuit de SSN moeten zo gelezen worden dat de totale kosten voor het strandtoezicht zijn weergegeven. Aangezien de SSN

aanvullende taken heeft in haar pakket (reinigingskosten strand, strandvrij houden strandslagen) krijgt zij aanvullende financiering vanuit de gemeente Den Helder voor deze aanvullende taken.

Ook de 'nul-optie' is niet kostenvrij. Bij deze variant zullen er onmiskenbaar kosten zijn in termen van coördinatie en begeleiding vanuit de gemeentelijke organisatie voor de strand- en zwemveiligheid. Om deze kosten goed uit te schrijven is aanvullend onderzoek nodig.

Ad 2) KWALITEIT TOEZICHT

De kwaliteit van het strandtoezicht (lifeguarding) zit bij alle alternatieven op voldoende niveau. De TRB en USW hebben deze beoordeling onlangs nog gekregen vanuit een waarneming en advies van het NIVZ. Aangezien beide organisaties al decennia op de Texelse stranden dienst doen hebben zij unieke kennis over de vaak verraderlijke omstandigheden op de stranden.

De kwaliteit van het toezicht van KNRM en een Stichting Strandexploitatie wordt als 'hoog' ingeschat. Dat heeft te maken met de aansturing van de lifeguards. Vanuit onze waarnemingen worden lifeguards in loondienst beter en meer direct aangestuurd op minder aantrekkelijke taken. Waaronder het doorlopend acties (lopend, varend, fietsend, rijdend) surveilleren in het verzorgingsgebied en/ of het permanent toezicht bij de waterlijn in een uitgezette zwemzone. Maar ook het helpen bij opruim- en reinigingswerkzaamheden van (collega) gemeenteambtenaren valt onder de minder populaire taken van een lifeguard.

De KNRM-lifeguards en de SSN-lifeguards werken vanuit een stichting. TRB en USW zijn verenigingen. Dat geeft een andere juridische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Zo moeten belangrijke veranderingen binnen de verenigingen goedgekeurd worden door de algemene ledenvergadering. Juist op die momenten kan er spanning ontstaan tussen de gevraagde professionaliteit en het verenigingsbelang.

In alle varianten wordt aanbevolen om de Code Lifeguarding te onderschrijven. Dit is een minimaal kwaliteitsniveau zoals deze in 2022 is geformuleerd vanuit de input van alle lifeguard organisaties langs de Nederlands kust. Met het advies om het kwaliteitsniveau van het strandtoezicht te blijven monitoren. Dat kan door de sturingslijnen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kort te houden, maar ook door jaarlijks een onafhankelijk audit uit te laten voeren op de uitvoering van het strandtoezicht.

Ad 3) TOEKOMSTBESTENDIGHEID

De inzet van het USW bestaat al vanaf de jaren '50 en van de TRB vanaf halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw. In die zin is er sprake van een stabiele verhouding tussen de gemeente Texel als opdrachtgever en de TRB en USW als opdrachtnemer. Beide organisaties geven evenwel in meer of mindere mate aan dat het voor de toekomst moeilijk zal zijn om het aantal en niveau van vrijwilligers te behouden. Met name door de verhoging van de kwaliteitseisen en de extra impuls die dat verlangt in termen van opleidingen.

Beide organisaties zullen zich meer moeten gaan richten op de behoeften van de nieuwe generatie vrijwilligers door flexibiliteit, autonomie en zelfontwikkeling te bieden⁸. Dit punt wordt door beide verenigingen aangemerkt als een 'uitdaging'.

KNRM en een op te richten stichting strandexploitatie werken met betaalde krachten. Voor de bezetting betekent dat goed inspelen op vraag en aanbod. Dat is een andere dynamiek dan de werving van vrijwillige lifeguards en lijkt alleen daardoor al een meer toekomstbestendig model.

Ad 4) RISICO's

De risico's verschillen per alternatief. Voor de doorzetting van het huidige model is in deze nota al eerder gesproken over de uitdaging die er is ten aanzien van de werving van voldoende professionele lifeguards. Verder zijn er ook risico's ten aanzien van verblijfskosten en minimale kwaliteit van de slaapvoorziening. Het

⁸ Zie: <https://nl.deedmob.com/volunteer-recruitment>

onderbrengen van de lifeguards in de toekomst is in die zin onzeker. De huidige voorzieningen zijn niet toekomstbestendig en er is al een groot tekort aan bedden in de zomer op Texel.

De optie om de TRB in te zetten op 'Noord' en 'Zuid' kent nog sterker de uitdaging om dit te realiseren met voldoende gekwalificeerde lifeguards. Dit risico kan voor een deel opgevangen worden door slimmer te werken aan de hand van het model risico-gericht toezicht. Daarnaast kunnen via nieuwe samenwerkingsvormen met andere partijen stappen gemaakt worden om de problematiek van werving en opleiding het hoofd te bieden. Deze nieuwe samenwerkingsvormen zijn dan wel een risico op zich, aangezien die zich in de loop van de tijd moeten ontwikkelen en bewijzen.

Werken met betaalde lifeguard levert met name risico's op ten aanzien van de 'betaling'. De loonkosten moeten zich aanpassen aan de wetgeving en de jaarlijkse loonstijgingen. Daarbij is er inmiddels ook druk op de lifeguards om (meer) uren te draaien in voor- en naseizoen. Aangezien in die periodes een toename van het strandtoerisme wordt opgemerkt. Ook deze ontwikkeling betekent een extra druk op de loonkosten.

Bij de nul-variant zit het risico in een toename van het aantal incidenten. De inzet van lifeguards is voornamelijk preventief, gericht op het voorkomen. Zonder dat daar direct cijfers van zijn is de aanname dat juist het waarschuwen, terugfluiten en informeren van recreanten en zwemmers zeer effectief is in het voorkomen van (ernstige) incidenten. Daarbij vervalt volledig het aspect van 'gemeentelijk gastheerschap' dat ook bij de lifeguards is belegd.

Daarnaast is er nog het risico van aansprakelijkstelling. Bij zwemongevallen is dit, al dan niet door tussenkomst van een letselschadeadvocaat, een groeiend thema. De gemeente Texel heeft meerdere (aangewezen) zwemlocaties langs de kust ingericht. Als locatiehouder moet de gemeente Texel op al deze zwemplekken haar wettelijke zorgplicht invullen. Aan deze verantwoordelijkheid is ook een aansprakelijkheidsrisico verbonden. Als de gemeente hier naar het oordeel van de rechter onvoldoende invulling aan geeft, kan zij aansprakelijk gesteld worden voor de schade die er is opgetreden naar aanleiding van een (ernstig) incident.

4. CONCLUSIES

1. Het verschil tussen de geschetste alternatieven zit voor een belangrijk deel in de kosten. Inzet van lifeguards via KNRM of een stichting als SSN gaat gepaard met inzet van betaalde lifeguards. Uitgaande van de nu bekende financiële overzichten is dit al gauw een 'opslag' van ruim € 100.000 per jaar.
2. De partijen met betaalde lifeguard geven aan dat er kostenstijgingen verwacht worden. De stijging van het minimum jeugdloon wordt daarbij nadrukkelijk genoemd. Dit is een financiële component die door de gemeente Texel goed overwogen en doorgerekend moet worden, voordat een beslissing wordt genomen.
3. De keus voor KNRM kan een goede keus zijn, gebaseerd op overwegingen die de nadruk leggen op kwaliteit en toekomstbestendigheid. Ook hier moet het kostenaspect in volle omvang nog eens goed doorgerekend worden. Waarbij de kostenpost voor verblijf van de lifeguards nog meegenomen moet worden, alvorens er een beslissing kan worden genomen.
4. De opzet van een 'stichting strandexploitatie' voor het strandtoezicht kan een overweging zijn op basis van kwaliteit en toekomstbestendigheid, maar ook in het licht van efficiency. Door ander 'strandwerk' als opruimen en schoonmaken van de strandslagen onder de stichting te brengen. De doorrekening van deze efficiency vergt nader onderzoek. Ook hier geldt dat de kostenpost voor verblijf van de lifeguards nog meegenomen moet worden in de totale kosten, alvorens er een beslissing kan worden genomen.
5. Het doorzetten van het huidige model, kan voor de komende jaren een goede keus zijn. Met de inzet van vrijwillige lifeguards/ badmeesters heeft de gemeente een kostenefficiënt model in handen. Met de kanttekening dat er op het gebied van werving, opleiding en materiaal investeringen gedaan moeten worden.
6. De keus voor een 'nul-optie' is (juridisch) mogelijk. Preventief toezicht is geen verplichting. Repressieve acties op een incident zijn geborgd vanuit de reguliere hulpverleningsinstanties (Kustwacht/ KNRM en brandweer). Met het besef dat de hulpverleningsdiensten pas na een oproep bij de plaats incident zijn. Dat is een vertraging die fataal kan zijn voor een zwemmer in nood. In die zin staat de afwezigheid van preventief toezicht op gespannen voet met de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft. En daarmee met de mogelijke aansprakelijkheid voor schade die optreedt naar aanleiding van een incident in het risicovolle strandrecreatie-gebied van Texel. In die zin is het passend dat de gemeente als onderdeel van haar lokale veiligheidsbeleid preventieve maatregelen treft. Net als alle andere kustgemeenten langs de Nederlandse Noordzeekust. De organisatie van (professioneel) toezicht is daarbij een logische en effectieve beheersmaatregel.
7. De inzet van de TRB op zowel 'Noord' als 'Zuid' is vanuit dit oriënterende onderzoek een interessante optie voor de toekomst. De TRB voert haar lifeguard taak uit op voldoende kwaliteitsniveau en is met de inzet van vrijwillige lifeguards kostenefficiënt. Over het gedrag van de TRB-lifeguards zijn geen klachten. De TRB durft de uitdaging aan om het hele strand van Texel te gaan 'bewaken'. De uitdagingen op het vlak van bezetting en opleiding kunnen het hoofd worden geboden door nieuwe samenwerkingen aan te gaan.

5. AANBEVELINGEN

- College van B&W Texel kies het beste alternatief.
- Geef opdracht tot een verdiepend onderzoek naar juridische of financiële haalbaarheid van dat alternatief.
- Organiseer gesprekken met de samenwerkingspartners.

BIJLAGEN

Informatiebronnen:

- NIVZ-rapport Strandveiligheid Texel, maart 2025
- Rapport 'Hoe kan ik effectief vrijwilligers werven', Deedmob, maart 2024
- www.trb.nu
- www.reddingsbrigade.nl
- <https://www.usc.nl/vereniging/gezelschappen>
- <https://www.texel.nl/communicatiemiddelen/veilig-zwemmen/>

Informatieonderzoek en -gesprekken

- Deskresearch door NIVZ: juni-juli-augustus 2025
- Gesprek (telefonisch) met Myon de Vries: voorzitter RB Texel: 16 mei 2025
- Gesprek (telefonisch) met Bestuur TRB: 23 mei 2025
- Gesprek (telefonisch) met Damien Dekker: voorzitter RB Den Helder: 24 mei 2025
- Gesprek (telefonisch) met Jan Roelofsen, voorzitter bestuur SSN: 17 juni 2025
- Gesprek (fysiek) met bestuur TRB 20 juni 2025
- Gesprek (telefonisch) met Chris Amende & Danny Capteyn, opleidingen RedNed: 1 juli 2025
- Gesprek (telefonisch) met Olivier, voorzitter bestuur USW: 25 juli 2025
- Mail-uitvraag financiën TRB/ USW/ Gemeente Texel: 21 augustus 2025
- Gesprek met gemeente Texel over eerste onderzoeksresultaten: 5 september 2025
- Extra info ontvangen van gemeente Texel: 8 september
- Schriftelijke reactie ontvangen van USW: 15 september 2025
- Schriftelijke reactie ontvangen van KNRM: 15 en 19 september 2025
- Schriftelijke reactie ontvangen van SSN: 19 september 2025
- Schriftelijke reactie ontvangen van gemeente Texel op concept rapportage 19 september 2025