

Onderwerp: Toekomst Strandbewaking
Jaar/nummer: 2013
In behandeling bij: Staf / Stephan Valk

Voorstel

De inzet van KNRM Lifeguards voor de strandbewaking op Terschelling is zeer waardevol gebleken. De Lifeguards hebben een grote preventieve rol, verrichten vele eerste hulpverleningen en voeren sinds 2010 jaarlijks een aantal waterreddingen uit. Deze reddingen beperken in veel gevallen de schade tot een ziekenhuisopname.

Continuering van de strandwachten levert een bijdrage aan het verminderen van het risico op de zwemstranden. Het beschikbare budget in de begroting van 2013 is echter niet toereikend om de strandbewaking voor het gehele vakantie seizoen van 9 weken (1 juli tot 1 september) te realiseren.

Geadviseerd wordt de strandbewaking voor 6 weken op de bestaande 3 locaties door middel van het inzetten van de KNRM Lifeguards te realiseren met de bestaande middelen uit de begroting 2013. In overleg met de KNRM zal een periode moeten worden gekozen waarin het voor wat betreft de strandrecreanten het zwaartepunt ligt.

Beperking van het seizoen heeft wel een negatieve uitwerking op het risico. Het risico op zwemmers die in de problemen raken, door stroming, weersomstandigheden en continue veranderende zeebodem, wordt hoger. Daarmee wordt tevens het risico op verdrinking verhoogd. Tevens verhoogt het de belasting van de reguliere hulpdiensten.

De gemeenteraad kan besluiten, om dit risico in de overige weken toch laag te houden, een extra investering van € 47.000,- te doen. Voor dit bedrag moet dan voor de toekomst dekking in de begroting worden gezocht

Een ander alternatief om niet de bewakingsduur maar het aantal strandposten te beperken biedt geen soelaas. Het reduceren van het aantal posten met 1 levert exact hetzelfde bedrag aan bezuinigingen op als 6 weken met 3 strandposten. Daarnaast stijgt het risico extra door een concentratie van strandrecreanten op 2 plaatsen. Er is geen strandbewaking op 1 van de stranden en de belasting op de Lifeguards op de overige 2 stranden neemt toe.

Samenvatting

De strandbewaking wordt sinds 2010 door de KNRM Lifeguard uitgevoerd. In 2012 heeft een evaluatie en een risico inventarisatie&evaluatie van de stranden plaats gevonden. Uit de RI&E blijken de stranden zonder bewaking een gemiddeld hoog tot hoog risico te scoren. Uit de evaluatie blijkt dat de Lifeguards preventief werk, reddingen en EHBO hulpverleningen verrichten. Dit voorziet in een behoefte van de gemeente Terschelling, zij handelt hierbij in principe in de geest van de Wet

Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden. De recreant beoordeelt de aanwezigheid van de Lifeguards doorgaans als veilig en positief.

Om de risico's op de zwemstranden laag te houden dient de strandbewaking te worden gecontinueerd op de huidige 3 zwemlocaties. De gemeenteraad heeft gevraagd om in 2012 een evaluatie te houden en aan de hand van deze evaluatie verder te spreken over nut en noodzaak van de inzet van de KNRM Lifeguards. Uit de evaluatie blijkt dat de kwaliteit van de strandbewaking niet meer door de gemeente kan worden geboden omdat KNRM meer expertise heeft op het terrein van werving & selectie, opleiden, trainen en oefenen. Daarnaast kan de KNRM logistiek (materieel en materiaal) meer bieden tegen aanvaardbare kosten.

Aan de raad wordt geadviseerd de strandbewaking op 3 stranden te continueren maar gezien de beschikbare middelen de bewakingsperiode in te korten. De raad wordt voorgelegd om, als zij daartoe bereid is, een extra investering te doen in de strandbewaking. Het college ziet echter geen mogelijkheden deze investering op andere plaatsen in de begroting gedekt te krijgen.

Toelichting

Tijdens discussies over de begroting 2012 in de gemeenteraad van Terschelling is afgesproken om de inzet van KNRM Lifeguards in zomerseizoen 2012 grondig te evalueren. Met deze evaluatie worden de werkzaamheden van de Lifeguards in beeld gebracht en kunnen uitspraken worden gedaan over nut en noodzaak en efficiëntie van de inzet van Lifeguards.

Uitgevoerde activiteiten

Werkbezoek

Op 11 juli 2012 werd een werkbezoek voor de leden van de gemeenteraad georganiseerd waarbij de raadsleden werden geïnformeerd over alle ins en outs van de Lifeguard-organisatie.

Evaluatierapport

Door de KNRM is een evaluatie rapport opgesteld. Dit rapport geeft alle activiteiten van de KNRM-Lifeguards weer op de vier Friese Waddeneilanden maar ook specifiek de werkzaamheden op Terschelling.

Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E)

Tevens werd er, conform de overeenkomst met de KNRM, een Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) gehouden van alle stranden op Terschelling. Deze RI&E methode is gebaseerd op het Royal National Lifeboat Institution (RNLI) beach-assessment model en het International Life Saving Federation of Europe (ILSE) designated bathing area risk assessment report. Twee belangrijke onderdelen in dit model zijn de quick scan en de Risico Inventarisatie.

De RI heeft plaats gevonden op de 3 stranden die bewaakt worden door KNRM Lifeguards. Daarnaast is op de stranden van Hoorn, Oosterend en het Groene Strand een quick scan uitgevoerd. Uit de quick scan blijkt dat alle stranden worden beoordeeld met een risico profiel: Gemiddeld hoog tot hoog. Op basis van de RI&E blijkt dat het risicoprofiel doormiddel van het toepassen van strandbewaking met 62 punten wordt terug gebracht naar een risico profiel: Laag tot gemiddeld.

Het evaluatie rapport werd besproken in een overleg tussen de KNRM en gemeente Terschelling. Uit het gesprek werd duidelijk dat op basis van het evaluatie rapport en het eerste concept RI&E een aantal conclusies kunnen worden getrokken. Naar aanleiding van bovengenoemd overleg adviseert de KNRM de huidige wijze van strandbewaking te continueren.

Door inzet van de KNRM Lifeguards biedt de gemeente Terschelling strandrecreanten op 3 locaties een hoogwaardig en professioneel team aan, dat zorgdraagt voor preventieve en repressieve activiteiten om het zwemmen aan de het Noordzeestrand veiliger te maken. Door inzet van de Lifeguards verschuift het risico naar laag tot gemiddeld.

Conclusies naar aanleiding van bovengenoemde activiteiten

1. De strandbewaking is geprofessionaliseerd

De strandbewaking werd voor 2010 door de gemeente Terschelling zelf georganiseerd. Dit kon destijds tegen lage kosten ten opzichte van het huidige kostenniveau. Echter had de gemeente Terschelling in die constructie ook meer inzet nodig van de eigen interne organisatie vooral P&O. Voordeel in de huidige constructie is dat alle P&O taken door de KNRM worden uitgevoerd. De gemeente heeft geen zorg meer over de hieronder genoemde activiteiten en kan dat ook niet meer waarmaken om een aanvaardbaar kwaliteitsniveau te garanderen:

- Werving en Selectie
- Contracten
- Loonadministratie
- Opleiding, training en oefenen
- Persoonlijke uitrusting
- Kwaliteitszorg
- Onderhoud materieel
- Innovatie

2. De strandbewaking heeft een preventieve taak

Duidelijk is dat de strandrecreant over het algemeen recreëert in de directe omgeving van de Lifeguard-post. Door de huidige (internationale)systematiek van het zwemmen tussen de vlaggen wordt een goed preventief product geboden. De recreant ervaart de aanwezigheid van de Lifeguard als prettig en veilig door de preventieve uitstraling

3. De strandbewaking redt levens

Naast een groot aantal EHBO hulpverleningen worden er in de afgelopen 3 jaar ook daadwerkelijk een aantal serieuze reddingen verricht. Meest in het oog springende incident vond plaats op 14 juli 2010 waarbij op 1 moment 2 drenkelingen werden gered waarvan uiteindelijk 1 slachtoffer is overleden. Ook in 2012 werden 22 reddingen uitgevoerd en belandden er enkele slachtoffers op een afdeling intensive care van een ziekenhuis. Allen werden restloos uit het ziekenhuis ontslagen.

4. Strandposten (huisvesting)

In 2011 werd door de KNRM aangegeven dat de huisvesting van de Lifeguards op het strand, de strandposten, niet voldeden aan de huidige eisen der tijd maar ook niet meer aan ARBO-eisen. Aan de KNRM is aangegeven dat er vooralsnog geen budget beschikbaar is om nieuwe strandposten aan te schaffen. Een breed traject tot verbetering van de strandovergangen kan aangewend worden om uiteindelijk ook de strandposten te verbeteren of te vernieuwen. Tot die tijd is voorzien in huur

van een extra container per strandpost om aan de eisen van huisvesting tegemoet te komen. De KNRM geeft in haar advies aan zelf te willen investeren in nieuwe strandposten. Voorwaarde is wel het afsluiten van een 5 jarig contract waarbij een bedrag voor huur is ingecalculleerd.

Historie

Al vele jaren werd door de gemeente Terschelling strandbewaking op de drie stranden bij West, Midsland en Formerum gerealiseerd. In 2008 bleek echter dat de gemeente naar verhouding veel inspanning moest verrichten om de kwaliteit van de strandbewaking op een aanvaardbaar hoog peil te houden. Besloten werd de strandbewaking aan de KNRM uit te besteden. Door uitbesteding werden veel P&O taken, taken van de buitendienst investeringen en onderhoud aan materieel en materiaal overbodig. Deze taken werden allemaal door het concept van de KNRM overgenomen.

De uitbesteding van de strandbewaking is in 2011 tijdens besprekingen over de voorjaarsnota en de begroting 2012 met de gemeenteraad aan de orde geweest. De raad heeft ingestemd met het beschikbaar stellen van extra middelen om de inzet van de KNRM-Lifeguard te bekostigen. Als voorwaarde werd gesteld dat in 2012 een grondige evaluatie moest plaatsvinden. De evaluatie heeft nu plaatsgevonden maar tevens werd een RI&E uitgevoerd om risico's inzichtelijk te kunnen maken. Conclusie van beide rapporten is dat de inzet van de KNRM Lifeguards een positief effect hebben op de afname van het risico en dat de daadwerkelijk reddingen en hulpverleningen worden verricht.

Afweging college

Om de kosten binnen de kaders in de begroting 2013 te houden, kan de strandbewaking niet worden voortgezet op het niveau van 2012. Om dit laatste niveau te handhaven is een extra krediet van € 47.000,- nodig. Gelet op de financiële situatie ziet het college daartoe geen mogelijkheden. Indien gewerkt moet worden met het beschikbare budget zijn er verschillende mogelijkheden de dienstverlening aan te passen:

- vermindering van het aantal weken strandbewaking
- vermindering van het aantal uren per dag
- vermindering van het aantal strandposten.

Het college adviseert de dienstverlening wel te handhaven op het huidige aantal uren per dag en op het aantal van drie strandposten. Het college stelt derhalve voor – gelet op de beschikbare middelen – de dienstverlening terug te brengen van 9 naar 6 weken in het hoogseizoen. Een en ander is weergegeven in het navolgende schema.

Maatregel	Wat levert dit op	Wat is het effect
Inkrimpen van het aantal posten	Minder loonkosten, materieel en huisvesting	Toename van het risico op het strand door spreiding van strandrecreanten over onbewaakte stranden
Beperken van de bewakingstijd per week	Idem	Ontbreken van strandbewaking in potentieel drukke stranddagen. Meer werk voor reguliere hulpdiensten en kans op verdrinkingen. Overall ontstaat er een toename van het risico
Posten samenvoegen	Minder materieel kosten en deels minder loonkosten	Concentratie van strandrecreanten leiden niet tot afname risico. De strandpost moet met meer personen bezet worden om controle te houden over het drukkere strand

De risico inventarisatie&evaluatie (RI&E) geeft een goed beeld van de strandbewaking op Terschelling. Naast een beoordeling op risico's bevat deze RI&E een groot aantal praktische aanbevelingen. Binnen de mogelijkheden die wij hebben, zal het college de implementatie van de aanbevelingen ter hand nemen.

De huisvesting van de strandbewaking is eerder ter sprake gekomen in het kader van het project strandovergangen dat gezamenlijk met de andere Friese Waddeneilanden zou worden uitgevoerd. Zoals bekend heeft dit project geen doorgang kunnen vinden, omdat een beoogde bijdrage uit het Waddenfonds niet werd toegekend. Inmiddels is duidelijk dat de gezamenlijke aanpak – vanwege ontwikkelingen op de andere eilanden en vanwege de veranderde financiële situatie van gemeenten – van de baan is. In onze begroting is een beperkt investeringsbedrag opgenomen voor de verbetering van strandovergangen. Wij willen ons nader beraden op welke wijze dit bedrag ingezet kan worden en of er nog subsidiemogelijkheden zijn. Daarbij zullen wij tevens aandacht besteden aan de huisvesting van de strandwachten. Voor het seizoen 2013 stellen wij derhalve voor de huisvesting op dezelfde wijze te regelen als in 2012 (huur containers).

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

Mogelijke kunnen er civielrechtelijke procedures bij ongevallen op de Noordzeestranden tegen de gemeente worden gevoerd. De gemeente handelt principe in de geest van de Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden. Door het inzetten van strandbewaking wordt het risico beperkt. Daarnaast voert de gemeente buiten bewaakte gebieden publieksinformatie als beheersmaatregel uit. Hiermee worden er op basis van genoemde wet voldoende veiligheidsmaatregelen genomen.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen

In de raadsvergadering van 8 november 2011 heeft de gemeenteraad de begroting van 2012 vastgesteld. Daarmee heeft de raad tevens haar goedkeuring gegeven om structureel een extra budget van €40.000,- beschikbaar te stellen voor de strandbewaking door de KNRM. Dit bedrag werd bij de structureel gemaakt kosten voor de strandbewaking opgeteld en zijn in de begroting 2013 voor een bedrag van €77.530,- opgenomen. De overige middelen op het product strand (product 28 van programma 5) zijn bestemd voor andere zaken die het strand raken zoals het regulier onderhoud van de strandovergangen.

Uit de rekening van 2012 blijkt echter dat het begrote bedrag niet toereikend is om de strandbewaking in haar volledige omvang te kunnen realiseren. De reden hiervoor is dat de verwachte besparing door minder inspanning van de gemeente op het gebied van beheer, personele organisatie en administratie niet in directe zin zichtbaar is op het product strand, terwijl de directe kosten wel hoger zijn. Bovendien is door de overdracht van het Internaat aan De Veste de post huisvestingskosten fors gestegen. Voor het continueren van de strandbewaking voor 9 weken op 3 strandposten is een extrabedrag van €47.000,- nodig.

Overzicht financiële consequentie van het inkrimpen van de strandbewaking
(gebaseerd op de cijfers van 2012)

	Cijfers 2012	2 posten 9 wk	3 posten 8 wk	3 posten 7 wk	3 posten 6 wk
KNRM	€ 105.684,84	€ 70.456,56	€ 93.942,08	€ 82.199,32	€ 70.456,56
Overnachting Boschrijk	€ 18.760,00	€ 12.506,67	€ 16.675,56	€ 14.591,11	€ 12.506,67
Totaal	€ 124.444,84	€ 82.963,23	€ 110.617,64	€ 96.790,43	€ 82.963,23
Prijs totaal per strandpost	€ 41.481,61				
Prijs totaal 3 posten per week	€ 13.827,20				

Communicatie/interactiviteit

KNRM, strandrecreanten en strandtenthouders.

Advies van de raadscommissie

Ter inzage liggende stukken

Brief KNRM

RI&E

Evaluatierapport 2012

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 19 februari 2013.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

J. Haringa
loco-secretaris.

mr. J.M. Visser,
burgemeester