

Vergaderjaar 2004–2005

**30 060**

## Functioneren Kustwacht Nederland

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>Ontwikkelingen</b>	<b>40</b>
			4.1	Inleiding	40
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>	4.2	Verbeterplan	40
1.1	Co-ordinated audit	8	4.3	Redactiemodel	40
1.2	Aanleiding	8	4.3.1	Algemeen	40
1.3	Doel- en probleemstelling	8	4.3.2	Risicogerichte benadering	41
1.4	Wat is de Kustwacht?	8	4.4	Beoordeling samenwerking PKHN	42
1.5	Reikwijdte van het onderzoek	10	4.5	Subconclusie	42
1.6	Leeswijzer	11			
			<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
<b>2</b>	<b>Beleid</b>	<b>12</b>	5.1	Conclusies	43
2.1	Algemeen	12	5.2	Aanbevelingen	44
2.2	Beleid op het gebied van handhaving	14			
2.2.1	Wat willen we bereiken?	14	<b>6</b>	<b>Reactie van de ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>46</b>
2.2.2	Wat gaan we ervoor doen?	16			
2.2.3	Wat mag het kosten?	20	6.1	Inleiding	46
2.3	Beleid op het gebied van dienstverlening	21	6.2	Reactie van de ministers	46
2.3.1	Wat willen we bereiken?	21	6.2.1	Algemeen	46
2.3.2	Wat gaan we daarvoor doen?	21	6.2.2	Conclusie: de Kustwacht is geen coherent geheel van diensten; het eigen departementaal belang prevaleert boven het gemeenschappelijke Kustwachtbelang.	46
2.3.3	Wat mag het kosten?	24			
2.4	Subconclusies	24	6.2.3	Conclusie: Het VBTB-gedachtegoed is niet in de praktijk gebracht	47
<b>3</b>	<b>Uitvoering taken</b>	<b>26</b>	6.2.4	Conclusie: Eerder geconstateerde tekortkomingen zijn nog niet weggenomen.	49
3.1	Algemeen	26	6.2.5	Conclusie: Initiatieven van de ministeries kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten.	49
3.2	Doelmatiger uitvoering	26	6.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	50
3.2.1	Rechtspositie personeel	26	6.3.1	Algemeen	50
3.2.2	Bevoegdheden personeel	26	6.3.2	Laten prevaleren van departementale belangen	50
3.2.3	Feitelijke beschikbaarheid personeel	27	6.3.3	Koppeling beleid en middelen	50
3.2.4	Feitelijke beschikbaarheid materieel	28	6.3.4	Wegnemen tekortkomingen	51
3.2.5	Geschiktheid van het materieel	29			
3.2.6	Onvoldoende bevoegdheden DKW	30	<b>Bijlage 1</b>	<b>Knelpunten in het functioneren van de KWNL in 1998 en 2003</b>	<b>52</b>
3.3	Doeltreffende uitvoering	30	<b>Bijlage 2</b>	<b>Mate waarin beleidsplannen voldoen aan de eisen</b>	<b>53</b>
3.3.1	Moderne communicatiemiddelen	30	<b>Bijlage 3</b>	<b>Belangrijkste conclusies, aanbevelingen, reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>54</b>
3.3.2	Risicogerichte benadering	31	<b>Bijlage 4</b>	<b>Afkortingenlijst</b>	<b>56</b>
3.4	Samenwerking	32			
3.5	Uitvoering handhavingtaken	32			
3.5.1	Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?	32			
3.5.2	Hebben we gedaan wat we zouden doen?	33			
3.6	Uitvoering dienstverleningtaken	36			
3.6.1	Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?	36			
3.6.2	Hebben we gedaan wat we wilden doen?	37			
3.7	Subconclusies	38			



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamers van Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland hebben onderzoek gedaan naar het functioneren van de Kustwacht Nederland en de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar het functioneren van de Kustwacht Nederland. Het rapport over de Kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba zal later dit jaar worden gepubliceerd.

De Algemene Rekenkamer ging na:

- welke doelen de ministeries met de inzet van de Kustwacht willen realiseren;
- hoe de aansturing van de Kustwacht plaatsvindt;
- of de Kustwacht over een voldoende basis beschikt om de doelen te realiseren (wettelijke regeling, duidelijke opdracht, heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de nodige mensen en middelen);
- welke maatregelen de Kustwacht heeft getroffen om het realiseren van de gestelde doelen te waarborgen;
- de mate waarin de Kustwacht erin slaagt daadwerkelijk zijn opdracht te realiseren;
- de inzet van de materiële middelen, de geleverde prestaties en de geboekte resultaten door de Kustwacht;
- hoe de samenwerking met de andere ministeries/diensten is georganiseerd;
- welke rol de Kustwacht speelt in het kader van de terrorismebestrijding;
- welke maatregelen de Kustwacht heeft genomen ter oplossing van de in eerdere onderzoeken geconstateerde tekortkomingen en in hoeverre die maatregelen werken.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- De Kustwacht is een weinig coherent geheel van diensten die onder die noemer moeten samenwerken maar die in de praktijk vooral gaan en staan voor de belangen van de eigen dienst/het eigen ministerie.
- Het VBTB-gedachtegoed is in opzet aanwezig in de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 maar komt in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking. Daardoor ontbreekt het inzicht in de relatie tussen de doelen, prestaties, effecten, middelen en budget. Dit betekent onder meer dat het niet mogelijk is om te beoordelen hoeveel en welke capaciteit benodigd is om de doelstellingen te realiseren en dat het evenmin goed mogelijk is te beoordelen in hoeverre de inzet van de Kustwacht doelmatig en doeltreffend zal zijn of is geweest. Evenmin is het mogelijk de risico's aan te geven die ontstaan door het niet of in mindere mate uitvoeren van de Kustwachttaken.
- De eerder geconstateerde tekortkomingen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer van 1998 en de evaluatie door Deloitte en Touche in 2003 zijn nog niet weggenomen.
- De samenwerkende ministeries zijn zich bewust van de knelpunten en er zijn goede initiatieven genomen die kunnen bijdragen aan het wegnemen van de knelpunten.

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn:

- Maak het inzetten van de Kustwacht een weloverwogen keuze, gebaseerd op beleid en niet op de verplichting om dit instrument in te zetten.
- Leg beleid en beleidsprestaties duidelijk vast, in meetbare termen met

een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid van beleid aan verantwoordelijkheid voor budget.

- Benut de mogelijkheden tot een hoger rendement van de vliegende en varende middelen en stel voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikbaar om de risicobenadering tot een succes te maken.

Uit de reacties van de betrokken ministers blijkt dat zij zich in het algemeen kunnen vinden in de bovenstaande conclusies en aanbevelingen. Deze zullen worden gebruikt bij de al lopende fundamentele interdepartementale discussie over de Kustwacht. Deze discussie moet uitmonden in een kabinetsstandpunt over de Kustwacht. Dit standpunt heeft de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) de Tweede Kamer toegezegd naar aanleiding van eerder door de Algemene Rekenkamer en Deloitte en Touche geconstateerde tekortkomingen. De Algemene Rekenkamer ziet dit kabinetsstandpunt met belangstelling tegemoet.

Niet alle ministers herkennen zich in de conclusie dat departementale belangen prevaleren boven kustwachtbelangen. De minister van Financiën wijst hierbij op het grote aandeel dat de Douane levert aan de varende capaciteit voor de Kustwacht. De ministers van Verkeer en Waterstaat en Defensie menen dat de departementale belangen en het Kustwachtbelang normaliter in elkaars verlengde liggen, maar dat het voor kan komen dat op basis van een belangenafweging de departementale belangen kunnen prevaleren.

De Algemene Rekenkamer is het eens met beide constatering. Dit neemt echter niet weg dat de belangenafweging niet in Kustwachtverband plaatsvindt en er dus niet per se rekening wordt gehouden met de belangen van de Kustwacht.

De minister van Financiën merkt op dat sommige controles zo specifiek zijn en zo veelvuldig moeten plaatsvinden, dat deze naar zijn mening beter door de controledienst van het vakdepartement en onder diens verantwoordelijkheid kunnen worden uitgevoerd. Als voorbeeld noemt hij de visserijcontroles. Dit sluit aan bij de opmerking van de minister van LNV. Hij herkent, zeker voor de visserijcontrole, het beeld niet dat er binnen de Kustwacht een gezamenlijk belang bestaat dat prevaleert boven departementale belangen. Deze mening van de ministers bevreedt de Algemene Rekenkamer, omdat die strijdig is met het «samenwerkingsverband Kustwacht» en ingaat tegen de doelstelling van de Kustwacht om de Noordzee-middelen doelmatiger in te zetten.

Dat er een koppeling moet zijn tussen doelen en middelen onderkennen de ministers van Justitie, voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, van Defensie en van Verkeer en Waterstaat. De minister van Justitie wijst er daarbij echter terecht op dat die koppeling onuitvoerbaar is voor Justitie in verband met de strikte scheiding tussen het gezag over de sterke arm en het beheer ervan.

De ministers van Justitie, voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, van Financiën, van Defensie en van Verkeer en Waterstaat erkennen dat eerder gesignaleerde tekortkomingen voor een belangrijk deel nog niet zijn weggenomen. Zij zijn het met de Algemene Rekenkamer eens dat er inmiddels wel goede initiatieven zijn genomen om tot verbeteringen te komen en met name de minister van Justitie is van mening dat die verbeteringen deels al zijn gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer bevestigt dat een aantal maatregelen al (deels) is geïmplementeerd, maar gelet op het moment van implementatie hebben die nog nauwelijks tot verbeteringen in de praktijk kunnen leiden. In dit verband verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar aanbeveling om voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikbaar te stellen om maatregelen, zoals de risicobenadering, tot een succes te maken.

## **1. INLEIDING**

### **1.1 Co-ordinated audit**

In het kader van het door de Algemene Rekenkamers van Nederland (ARNED), de Nederlandse Antillen (ARNA) en Aruba (ARA) in 2000 getekende samenwerkingsprotocol is door de drie colleges besloten onderzoek te doen naar het functioneren van de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba (KWNA&A) en de Kustwacht Nederland (KWNL). Het onderzoek is een «*co-ordinated audit*». Dit houdt in dat de onderzoeken KWNA&A en KWNL aan de hand van dezelfde probleemstelling, doelstelling en methode van onderzoek door onderzoekers van de drie rekenkamers van het Koninkrijk zijn uitgevoerd.

Het onderhavige rapport betreft de uitkomsten van het onderzoek naar de KWNL.

### **1.2 Aanleiding**

De keuze voor een onderzoek naar het functioneren van de KWNA&A en KWNL vindt haar grondslag in de negatieve bevindingen van eerder onderzoek van de ARNED en Deloitte en Touche naar de KWNL en de bevindingen van de door Deloitte en Touche en de Koninklijke Marine (KM) uitgevoerde evaluatie van de KWNA&A.

De strekking van de boodschap op basis van die bevindingen over de KWNL was dat de beoogde doelstelling van de instelling van het samenwerkingsverband Kustwacht – *een meer doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van operationele Noordzeetaken* – ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 1998 noch later bij het onderzoek van Deloitte en Touche was gerealiseerd. De oorzaken hiervan waren in de periode tussen beide onderzoeken blijven bestaan (zie voor een overzicht van deze oorzaken bijlage 1).

### **1.3 Doel- en probleemstelling**

De (tweeledige) *probleemstelling* van dit onderzoek luidt:

1. In welke mate is sprake van een doeltreffende uitvoering van de taken van de KWNL gelet op de doelen die voor de Kustwacht gesteld zijn en de middelen die de betrokken ministeries hiervoor beschikbaar stellen?
2. In hoeverre zijn de verbetermaatregelen die de KWNL heeft toegezegd op grond van eerdere onderzoeken genomen, geïmplementeerd en effectief?

De doelstelling luidt:

Het verkrijgen van inzicht in het functioneren van de KWNL, het komen tot een oordeel hierover en het identificeren van mogelijkheden tot verbetering.

### **1.4 Wat is de Kustwacht?**

In het streven naar een meer doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van operationele Noordzeetaken besloot de Ministerraad op 28 juni 1985 tot de vorming van een Kustwacht als samenwerkingsorganisatie van bestaande diensten. In 1987 sloten de betrokken ministeries de eerste overeenkomst die de taakuitvoering door de bedoelde diensten moest harmoniseren. Naar aanleiding van een evaluatie is die

overeenkomst in 1995 aangepast. De nieuwe overeenkomst, de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995, vormt de grondslag voor de huidige Kustwacht.

De Kustwacht heeft binnen de Rijksoverheid een bijzondere positie. Het is een uitvoeringsorganisatie zonder duidelijke rechtsvorm. De Kustwacht is niet opgehangen aan één ministerie maar heeft meerdere opdrachtgevers waarmee hij complexe sturingsen beheersingsrelaties onderhoudt. Het is een samenwerkingsverband tussen zes ministeries (zeven bewindspersonen) en tien rijksdiensten:

- het directoraat-generaal Goederenvervoer en het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW);
- de Douane van het Ministerie van Financiën;
- de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV);
- het Openbaar Ministerie (OM) en het directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid (DG IAV) van het Ministerie van Justitie;<sup>1</sup>
- de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I);
- het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Nationaal Coördinatie Centrum van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- de Koninklijke Marine (KM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie.

De ministers van Justitie, voor V&I, van Financiën, VenW en LNV zijn verantwoordelijk voor het beleid dat de Kustwacht moet uitvoeren. Met uitzondering van het Ministerie van Justitie dat geen materiële inbreng heeft, hebben deze ministeries tevens een beheersverantwoordelijkheid voor de mensen en middelen die ze inbrengen in de Kustwacht.

De Ministeries van Defensie en BZK hebben uitsluitend een beheersverantwoordelijkheid. Die betreft voor het Ministerie van Defensie het Kustwachtcentrum (KWC), (nagenoeg) de gehele personele bezetting hiervan en de vliegende en varende middelen die Defensie inbrengt in de Kustwacht. Voor het Ministerie van BZK betreft het de mensen en middelen die het inbrengt.

De Commandant van de Zeemacht Nederland (CZMNED) van de KM van het Ministerie van Defensie heeft de operationele leiding bij de uitvoering van Kustwachttaken. De dagelijkse operationele leiding is neergelegd bij de Directeur Kustwacht (DKW). Deze functie wordt conform het oprichtingsstatuut altijd vervuld door een marineofficier.

In de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 is vastgelegd dat de Kustwacht is belast met de uitvoering van 13 taken, onderverdeeld naar handhavingstaken en dienstverlenende taken.

De handhavingstaken betreffen:

- algemene politietaak;
- milieuwetgeving;
- visserijwetgeving;
- wetgeving met betrekking tot het scheepvaartverkeer;
- wetgeving met betrekking tot de uitrusting van schepen;
- douanetoezicht;
- grensbewaking.

De dienstverlenende taken zijn:

- verkeersbegeleiding;

---

<sup>1</sup> Dit is een recent ingesteld dg; het desbetreffende beleid werd voorheen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst ingebracht. Per 1 januari 2004 is de gezagsrol over de KMar voor het taakveld Vreemdelingen overgegaan van de hoofdinspecteur IND (Immigratie en Naturalisatiedienst) naar de DG IAV.

- vaarwegmarkering;
- zeeverkeersonderzoek;
- nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie;
- hulpverlening en redding (Search and Rescue, SAR);
- de rampen- en incidentenbestrijding.

Het werkgebied van de Kustwacht omvat:

- de Nederlandse territoriale zee en het luchtgebied daarboven;
- het Nederlandse deel van het continentale plat;
- de zee en het luchtgebied boven het Nederlandse deel van het continentale plat.

Voor de maritieme hulpverlening en redding (SAR) omvat het werkgebied van de Kustwacht tevens het IJsselmeer (inclusief de randmeren), de Waddenzee en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen.

Voor het aëronautische SAR omvat het werkgebied van de Kustwacht het vluchtinlichtingengebied (Flight Information Region) Amsterdam, alsmede het luchtruim boven het Nederlandse grondgebied.

Indien nodig kan, in overeenstemming met betrokken diensten en bestaande internationale afspraken, het werkgebied zich uitstrekken buiten de hiervoor genoemde gebieden.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze gebieden ligt deels bij de Minister van Verkeer en Waterstaat en deels bij de lokale overheden (havenautoriteiten, gemeenten en provincies). Die verantwoordelijkheid is niet voor alle taken dezelfde. Zo is de Minister van Verkeer en Waterstaat *bestuurlijk* verantwoordelijk voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding op de Noordzee<sup>2</sup> en het Nederlandse gedeelte van het continentale plat. De burgemeesters zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor alle gemeentelijke ingedeelde wateren.<sup>3</sup> De *operationele* verantwoordelijkheid voor SAR-operaties in die gebieden ligt bij de DKW. Voor de rampen- en incidentenbestrijding is de verantwoordelijkheid van de DKW beperkt tot de gebieden die vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Het is de Algemene Rekenkamer tijdens het onderzoek gebleken dat in de praktijk de natuurlijke neiging bestaat om één aanspreekpunt te zoeken en dat daardoor de Kustwacht ten onrechte wordt geassocieerd met het Kustwachtcentrum of de DKW. De entiteit Kustwacht bestaat echter niet. Waar de Algemene Rekenkamer in het vervolg van dit rapport spreekt over de Kustwacht bedoelt zij daarom altijd het samenwerkingsverband.

## 1.5 Reikwijdte van het onderzoek

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer in 1998<sup>4</sup> en van Deloitte en Touche in 2003<sup>5</sup> betroffen de handhavingstaken van de Kustwacht. Bij de aanvang van het huidige onderzoek koos de Algemene Rekenkamer ervoor die reikwijdte te verbreden door ook de rol van de Kustwacht bij de terrorismebestrijding te onderzoeken. Dit vanwege de actualiteit van het onderwerp en het gegeven dat de Tweede Kamer hierin ook een rol voor de Kustwacht ziet.

Lopende het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer hieraan ook de dienstverleningstaken toegevoegd, omdat die wezenlijk zijn voor de Kustwacht en al snel duidelijk werd dat sprake is van vergelijkbare knelpunten als bij de handhaving.

<sup>2</sup> Onder Noordzee verstaan we hier de Noordzee vanaf 1 km uit de kust.

<sup>3</sup> De Noordzee tot 1 km uit de kust plus de Waddenzee, het IJsselmeer en de Zeeuwse en Zuid-Hollandse stromen vanaf de lijn Vlissingen-Breskens.

<sup>4</sup> Rapport *Functioneren Kustwacht*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 865, nrs. 1–2.

<sup>5</sup> Deloitte en Touche, *Eindrapportage Evaluatie Kustwacht 2003*, Voorburg 2003.

De Kustwacht voert beleid uit dat door ministeries is ontwikkeld. Het onderzoek richtte zich op de aansturing van de Kustwacht en de uitvoering van het beleid door de Kustwacht. Het beleid zelf was geen object van onderzoek.

## **1.6 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 beschrijft het proces van totstandkoming van het jaarplan dat de Kustwacht moet uitvoeren. De Algemene Rekenkamer gaat daarbij in op de relatie tussen het beleid dat de betrokken ministeries hiermee willen realiseren en de prestaties die de Kustwacht daartoe moet leveren. Verder neemt de Algemene Rekenkamer daarbij in beschouwing of het beleid en de beleidsprestaties zodanig zijn geformuleerd dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de Kustwacht kan worden gemeten en of ook het beschikbare budget een rol hierbij zou kunnen spelen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop de DKW de uitvoering van de Kustwachttaken organiseert, de feitelijke uitvoering en de knelpunten daarbij. Hierbij legt de Algemene Rekenkamer ook weer de relatie met de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Kustwacht.

In hoofdstuk 4 beschrijft de Algemene Rekenkamer een aantal ontwikkelingen die van invloed kunnen en zullen zijn op het functioneren van de Kustwacht.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen en in hoofdstuk 6 geeft de Algemene Rekenkamer de reacties van de ministers op haar rapport weer alsmede haar nawoord bij die reacties.

## 2 BELEID

### 2.1 Algemeen

Er is zowel nationaal als internationaal beleid van toepassing, onder meer met betrekking tot de verkeersveiligheid op zee, het milieu, het redden van mensen en het voorkomen en bestrijden van rampen op de Noordzee, de kustwateren, de Waddenzee, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Stromen en het IJsselmeer.

De beleidsmatige aansturing van de Kustwacht geschiedt voor *dienstverleningstaken* door het Ministerie van VenW, directoraat-generaal Goederenvervoer (DGG) dat hiertoe het beleidsplan Dienstverlening opstelt.

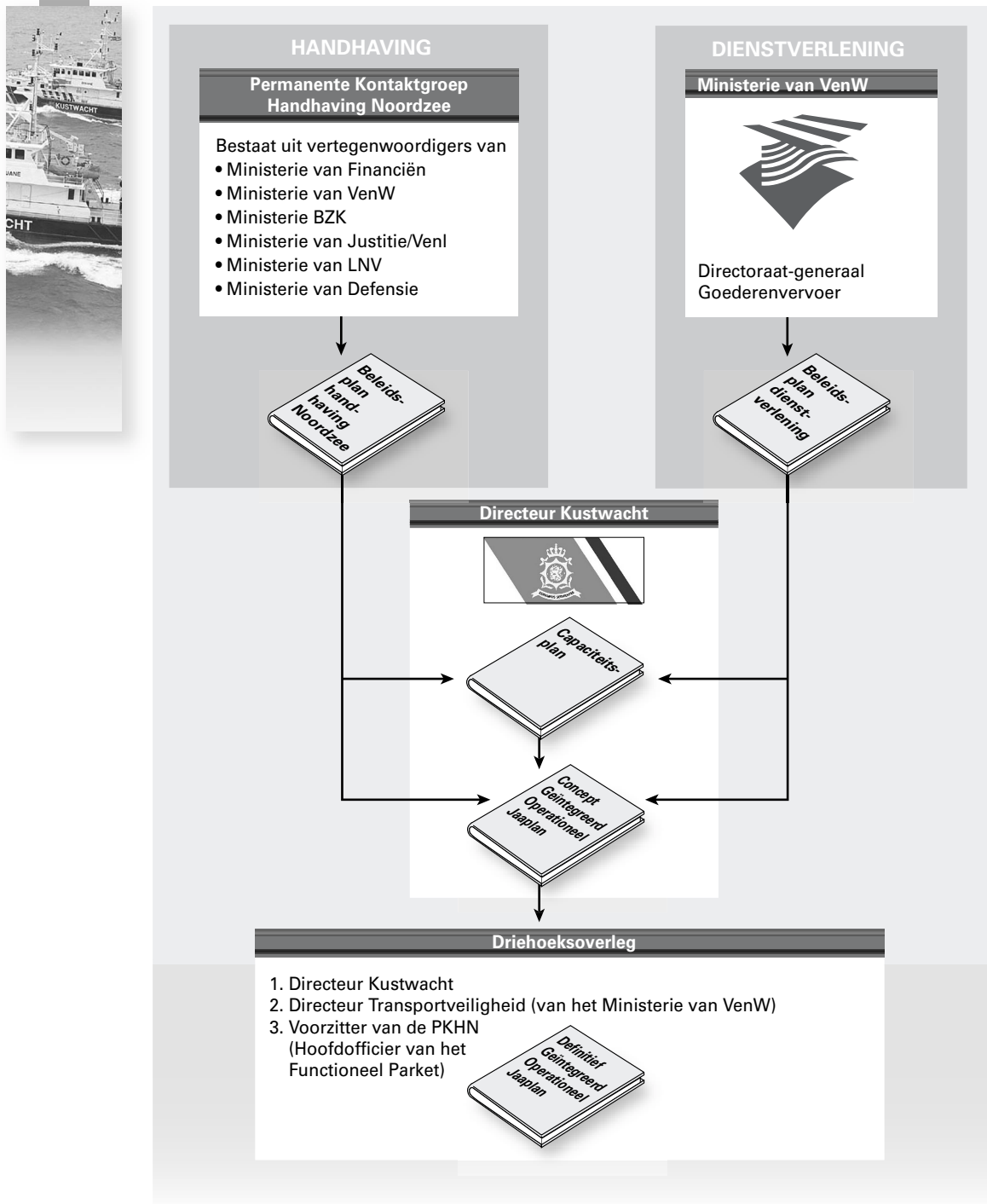
De beleidsmatige aansturing van *handhavingstaken* geschiedt gebundeld door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) en leidt tot het beleidsplan Handhaving Noordzee. De PKHN bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Financiën, VenW, BZK, Justitie, LNV en Defensie.

De directie Staatstoezicht op de Mijnen (SODM) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is als toehoorder in de PKHN aanwezig. Dit hangt samen met het toezicht dat het SODM voor de Ministeries van EZ, VROM en Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitoefent op de offshore industrie (gas- en oliewinning op zee). Die taak is formeel niet ondergebracht bij de Kustwacht. Het SODM heeft wel afspraken gemaakt met de Kustwacht over het uitvoeren van controles. Deze leiden in de praktijk tot het constateren van tientallen overtredingen per jaar.

De beleidsplannen van het Ministerie van VenW en de PKHN moeten leiden tot het zogenaamde Geïntegreerd Operationeel Jaarplan (GOJ). Het proces van totstandkoming van dit plan is hieronder grafisch weergegeven en vervolgens ook verbaal beschreven.

# Proces totstandkoming Geïntegreerd Operationeel Jaarplan

Figuur 1



Hoewel VBTB in 1995 nog geen regeringsbeleid was, zijn de uitgangspunten herkenbaar opgenomen in artikel 17 van de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995. De ministeries moeten aangeven:

- wat ze willen bereiken;
- wat ze daarvoor willen doen;
- wat het mag kosten.

De Algemene Rekenkamer acht het daarbij van belang dat er een relatie aanwezig is tussen de beleidsdoelen die de ministeries willen realiseren en de prestaties die ze in Kustwachtverband uitgevoerd willen zien alsmede een relatie tussen de ingezette middelen en de resultaten. De Algemene Rekenkamer vindt het verder van belang dat de doelstellingen en prestaties SMART-C<sup>6</sup> zijn.

Het voldoen aan deze voorwaarden is essentieel voor het kunnen beoordelen van het functioneren van de Kustwacht.

Volgens de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 dienen de ministeries de hoofd- en subdoelstellingen in de plannen op te nemen, alsmede de achterliggende beleidsplannen en beleid en visie. Tevens dienen de beleidsplannen de gewenste output, de registratie en rapportage en de rol van het Kustwachtcentrum te bevatten. Tenslotte dient informatie te zijn opgenomen over de kwaliteit en kwantiteit van de mensen en middelen die zij voor de uitvoering van dit beleid in Kustwachtverband nodig denken te hebben en de mensen en middelen die zij daar zelf voor beschikbaar stellen.

De DKW bepaalt in overleg met alle betrokken ministeries hoeveel capaciteit er aan varende en vliegende eenheden beschikbaar is voor het uitvoeren van de taken en stelt op basis daarvan het zogenaamde capaciteitsplan op. De DKW stelt vervolgens aan de hand van de beleidsplannen en het capaciteitsplan het Geïntegreerd Operationeel Jaarplan (GOJ) op. In overleg met de betrokken ministeries heeft hij hierin vraag en aanbod op elkaar afgestemd en de planning gemaakt voor de uitvoering van de taken in het volgende jaar.

De DKW stuurt het GOJ vóór 1 december van het jaar waarop het betrekking heeft aan het zogenaamde driehoeksoverleg. Dit bestaat naast hemzelf uit de directeur Transportveiligheid (van het Ministerie van VenW) en de voorzitter van de PKHN (plv. Hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Ministerie van Justitie). Uiterlijk 1 december stelt het driehoeksoverleg dit GOJ vast. De uitkomsten van dit overleg zijn bindend.

Het GOJ vormt de basis voor de uitvoering van de Kustwachttaken in het volgende jaar.

De Kustwacht is verantwoordelijk voor een binnen de gestelde kaders (dat wil zeggen, het GOJ) zo doelmatig en doeltreffend mogelijke taakuitvoering. Zoals al in de inleiding is opgemerkt, is er niet zoiets als dé Kustwacht. Het is een samenwerkingsverband. Dit betekent dat deze verantwoordelijkheid een gemeenschappelijke is voor de samenwerkende ministeries. De DKW is «slechts» belast met de operationele leiding.

## **2.2 Beleid op het gebied van handhaving**

### *2.2.1 Wat willen we bereiken?*

In Artikel 17 van de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 staat aangegeven dat uit het beleidsplan Handhaving Noordzee zou moeten blijken welk beleid moet worden gerealiseerd, welke beleidsplannen

---

<sup>6</sup> Dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent.

hierop betrekking hebben en vanuit welke visie het beleidsplan is opgesteld, alsmede wat in dat verband de hoofd- en subdoelstellingen van de handhavingstaken van de Kustwacht zijn.

Hoewel de overeenkomst niet is aangepast, stelt de Algemene Rekenkamer vast dat deze eisen voor de handhaving zijn losgelaten. In 1998 besloot de PKHN geen expliciete uiteenzetting van het beleid meer op te nemen in het beleidsplan Handhaving Noordzee. Wel zou vanaf het beleidsplan Handhaving Noordzee 1999 elk ministerie de beleidsvoorkeuren en beleidsbehoefte formuleren die horen bij de taakgebieden van dat ministerie. Van 1999 tot en met 2003 vermeldden de ministeries nog wel de hoofddoelstellingen, samenhangend met het hiervoor bedoelde beleid. Vanaf 2004 worden ook deze hoofddoelstellingen niet meer genoemd. Het algemene operationele doel is «naleving van de wettelijke voorschriften op de Noordzee». Het beleidsplan Handhaving Noordzee 2004 vermeldt nog slechts voor vier van de zeven taken doelstellingen (zie bijlage 2). Ze zijn voldoende specifiek maar niet meetbaar en tijdgebonden. De doelstellingen zijn kwalitatief geformuleerd en niet verder geoperationaliseerd.

#### Voorbeeld: kwalitatieve doelstellingen

Het doel van de handhaving van de milieuwetgeving is de belasting en versterking van het mariene milieu, door gebruikers van de Noordzee, te verminderen en, voor zover redelijkerwijs haalbaar, de schade voor mens en milieu ten gevolge van calamiteiten te reduceren.

Het beleid richt zich op het terugdringen van illegale lozingen door:

- het verbeteren van het systeem van verwijderen van afvalstoffen uit de scheepvaart;
- activiteiten in zeehavens en op en boven zee beter af te stemmen waardoor effectiviteit van handhavinginspanningen wordt vergroot;
- uitwisseling van informatie over afval aan boord van schepen tussen de zeehavens onderling;
- verbeteren van informatievoorziening aan de scheepvaart omtrent afval.

Verder richt het beleid zich op het verbeteren van de opsporing door:

- het realiseren van de *one-hour-notice* van de controlemiddelen;
- het vergroten van de beschikbaarheid van vliegend materieel;
- het optimaliseren van het gebruik van satellietbeelden.

Het ontbreken van concrete doelstellingen en verwijzingen naar beleid betekent dat het handhavingplan onvoldoende voldoet aan de basisvoorwaarden om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen beoordelen. Dit is een knelpunt dat ook al in eerdere onderzoeken naar voren kwam.

#### *Terrorismebestrijding*

Zoals al in de inleiding staat, heeft de Algemene Rekenkamer ervoor gekozen om ook de rol van de Kustwacht bij de terrorismebestrijding te onderzoeken. Dat is geen expliciete taak voor de Kustwacht, maar kan als een specifiek onderdeel van de algemene politietaken worden gezien. Uit het onderzoek blijkt dat, op het Ministerie van LNV na, alle in de Kustwacht samenwerkende ministeries bezig zijn beleid te ontwikkelen op het gebied van terrorismebestrijding. Of en zo ja op welke wijze de Kustwacht hierbij een rol kan spelen maakt daar (nog) geen onderdeel van uit. De Kustwacht zelf heeft hierin ook geen initiatieven ontwikkeld. Wel zijn de ministeries en de Kustwacht op initiatief van de voorzitter van de PKHN betrokken bij het ontwikkelen van een matrix «inventarisatie bedreigde belangen Noordzee». Deze matrix is erop gericht te komen tot een brede risicoanalyse op de Noordzee. Deze risicoanalyse is inmiddels

gereed en er zijn onder meer terroristische dreigingen geïdentificeerd als risico's waarbij mogelijk ook een rol voor de Kustwacht is weggelegd (zie Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen).

Het Handhavingsplan Noordzee 2004 bevatte geen doelen/doelstellingen specifiek gericht op terrorismebestrijding.

### 2.2.2 Wat gaan we ervoor doen?

Het antwoord op de vraag «Wat gaan we ervoor doen?» is:

- inzetten en aansturen van de Kustwacht;
- personeel en materieel beschikbaar stellen.

#### *Inzetten en aansturen Kustwacht*

De Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 heeft de vraag «Wat gaan we ervoor doen?» voor een deel al beantwoord, namelijk het inzetten van de Kustwacht. De vragen «hoe en in welke mate de ministeries de Kustwacht willen inzetten» en «of naast de Kustwacht nog andere middelen worden ingezet» beantwoordt de overeenkomst niet. Het antwoord op die vragen blijkt deels uit het GOJ.

De aansturing van de Kustwacht geschiedt door middel van het GOJ en het daarin opgenomen beleidsplan Handhaving Noordzee. Het beleidsplan Handhaving Noordzee 2004 beschrijft de beleidsprestaties die de ministeries willen (doen) leveren om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor het overgrote deel betreft dit prestaties die de Kustwacht zelf zou moeten leveren. Voor het overige betreft het prestaties van anderen of van de ministeries zelf. Het is overigens niet altijd duidelijk welke prestaties/producten van de Kustwacht verlangd worden. Het is in dergelijke gevallen onduidelijk waarop de Kustwacht beoordeeld zou moeten worden.

#### Voorbeeld: kwalitatieve doelstellingen

Enkele doelstellingen van het douanetoezicht zoals die kunnen worden afgeleid uit het handhavingplan zijn:

- het innen van douanerechten en andere belastingen bij invoer;
  - bescherming van de Europese samenleving tegen gevaarlijke en illegale producten.
- De doelstellingen betreffende de Douane als geheel. Wat er in dat verband specifiek van de Kustwacht wordt verwacht blijkt niet uit het beleidsplan.

Het belangrijkste prestatiedoel in het beleidsplan is het komen tot aantallen processen-verbaal. De Kustwacht moet dit realiseren door controles/patrouilles uit te voeren. Hiervoor dient de Kustwacht varende en vliegende middelen in te zetten. In het beleidsplan is de behoefte aan uren inzet van vliegende en varende middelen opgenomen.

#### *Processen-verbaal*

Het belangrijkste product dat in het kader van de handhaving van de Kustwacht wordt gevraagd, zijn de processen-verbaal. Hiervoor zijn streefwaarden opgenomen in het beleidsplan Handhaving Noordzee. Dit product is aansturend voor de wijze van handhaving: middelen zouden zodanig moeten worden ingezet dat de «pakkans» het grootst is. Dit past bij de nieuwe risicogerichte benadering die de PKHN is overeengekomen. Op 26 juni 2003 is, naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten over de beleidsmatige aansturing, een nieuw (be)sturings-instrumentarium vastgesteld. De beleidsplannen zullen worden opgesteld

op basis van risico-indicatoren. In 2004 is een voorzichtige start gemaakt met het opstellen van beleidsplannen op basis van risico-indicatoren.

#### *Gevraagde vlieg- en vaaruren*

De Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 geeft aan dat de ministeries (via de PKHN) in de beleidsplannen kenbaar moeten maken welke randvoorwaarden gesteld worden aan:

- personeel;
- te gebruiken middelen;
- realisatie van vaar- en vliegunen;
- combinatie met andere taken;
- ad hoc inzet.

Verder dienen de plannen het geschatte aantal vliegunen en/of vaaruren te vermelden.

Uit het onderzoek blijkt dat in het beleidsplan Handhaving Noordzee 2004 dergelijke randvoorwaarden zijn opgenomen. Zo geeft het aan welke vliegende en varende middelen voor welke taak zouden moeten worden ingezet en of die inzet overdag en/of 's-nachts moet plaatsvinden. Ook is soms aangegeven dat ook capaciteit beschikbaar zou moeten zijn voor ad hoc acties.

Uit het GOJ 2004 blijkt dat de ministeries voor de uitvoering van de handhavingstaken de volgende middelen nodig denken te hebben (behoeftestelling):

**Tabel 1: behoefte aan vliegende- en varende middelen voor de handhavingstaken in 2004**

Middel Taak	Vliegende middelen (vliegunen)	Varende middelen (vaaruren)
Algemene Handhaving	2 340	3 294
Verkeer en Veiligheid	0	1 765
Handhaving Visserijwetgeving	249	6 410
Algemene Handhaving Douane Toezicht	137	4 384
Algemene Handhaving Algemeen		
Politietoezicht	2 496	0
Algemene Handhaving Grensbewaking	195	1 600
Handhaving Milieuwetgeving	1 299	0
Totaal	6 716	17 453

Bron: GOJ 2004

De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat het GOJ noch het handhavingplan een onderbouwing geeft van de behoefte aan middelen in relatie tot de vermelde doelstellingen en/of het achterliggende beleid. Het is daardoor niet mogelijk te beoordelen of de gevraagde middelen voldoende zijn om de doelstellingen te realiseren.

Uit de eerdere onderzoeken is gebleken dat de vraag input gestuurd was. De beschikbare capaciteit was min of meer bekend en de ministeries stemden daar hun vraag op af.

Uit het volgende voorbeeld blijkt dat er in ieder geval bij sommige ministeries (LNV) sprake is van verbetering van de totstandkoming van de behoeftestelling, maar dat de input een belangrijke factor blijft.

#### Voorbeeld: behoeftestelling LNV

De Algemene Rekenkamer heeft van het Ministerie van LNV aanvullende informatie ontvangen die, gebaseerd op de verplichtingen in Europees verband, toont hoe de beleidsbehoefte is onderbouwd. Daaruit blijkt tevens dat de interne prioriteitenstelling binnen het Ministerie van LNV leidde tot budgettaire en personele beperkingen en daarmee tot een lagere behoeftestelling in het GOJ dan noodzakelijk voor de beleidsrealisatie.

Voor de overige ministeries beschikt de Algemene Rekenkamer niet over aanvullende informatie. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven ook over een onderbouwing van de behoeftestelling te beschikken. Deze ligt vast in de Beleids- en Jaarplancyclus.

Het Interdepartementaal Overleg inzake Zeegaande Vaartuigen (IOZV) adviseert alle bij de uitvoering van de operationele Noordzeetaken betrokken ministers over het interdepartementale gebruik en de verwerking van civiele zeegaande vaartuigen. De DKW is voorzitter van dit overleg. Zoals het volgende voorbeeld aangeeft, ontbreekt ook daar een onderbouwing van die behoefte.

#### Voorbeeld: ontbreken onderbouwing behoeftestelling in Vlootplan

Naar aanleiding van het Rapport Functioneren Kustwacht van de Algemene Rekenkamer van begin 1998 heeft het IOZV medio 2000 een vlootplan 2000–2010 opgesteld. Dit vlootplan wordt jaarlijks aan de hand van de ontwikkelingen bijgesteld. Het IOZV brengt advies uit aan alle betrokken ministeries over de aanschaf, het onderhoud en beheer van (niet-militaire) vaartuigen. Het advies is niet bindend voor de departementen. Met de behoefte van aanschaf en beheer van middelen in Kustwachtverband wordt dan ook niet altijd rekening gehouden door de ministeries; het eigen belang gaat meestal voor.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook het vlootplan gebaseerd moet zijn op een reële behoeftestelling afgeleid van de beleidsdoelen waaraan een streefwaarde (zoals een handhavingsniveau) is gekoppeld.

#### *Beschikbaar materieel en personeel*

Behalve dat de ministeries de Kustwacht inzetten en via de PKHN aansturen, stellen zij gezamenlijk ook het materieel (varende en vliegende middelen) en personeel beschikbaar voor de uitvoering van de Kustwacht-taken. Hierbij bestaat overigens geen één op één relatie: het is niet zo dat de vragende partij zelf alle benodigde middelen levert.

#### Beschikbaar materieel en personeel

Het Ministerie van Defensie vraagt geen beleidsprestaties van de Kustwacht maar levert wel het Kustwachtcentrum (KWC) en een deel van de vliegende en varende middelen inclusief de daarvoor benodigde personele bezetting.

Bij het KLPD speelt het omgekeerde. Het KLPD wil wel beleidsprestaties in Kustwachtverband realiseren, maar stelt hiervoor geen materiële middelen beschikbaar.<sup>7</sup>

Hierdoor is in potentie het risico aanwezig dat de beleidsmatige behoefte niet gedekt wordt door het materieel en personeel dat de ministeries beschikbaar willen stellen. Dat risico is in opzet afgedekt met de procedure voor de totstandkoming van het GOJ waarbij vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd.

<sup>7</sup> met uitzondering van ad hoc capaciteit voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding.

Uit de GOJ's van 1998 tot en met 2004 blijkt dat voor de uitvoering van de handhavingtaken de volgende middelen beschikbaar werden gesteld.

**Tabel 2: Varend materieel, aangeboden capaciteit in uren voor handhavingstaken**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Defensie	2 832	2 832	2 832	2 832	3 360	3 360	3 360
LNV	0	0	0	1 511	2 976	3 648	3 552
VenW	1 485	1 454	1 704	1 700	1 200	1 200	1 200 <sup>1</sup>
Justitie	0	0	0	0	0	0	0
BZK	2 496	2 080	0	0	0	0	0
Financiën	5 390	5 262	4 648	3 538	5 936	6 400	6 080
<b>Totaal</b>	<b>12 203</b>	<b>11 628</b>	<b>9 184</b>	<b>9 581</b>	<b>13 472</b>	<b>14 608</b>	<b>14 192</b>

Bron: GOJ 1998 tot en met 2004

<sup>1</sup> Het Ministerie van VenW heeft van een externe partij structureel een vaartuig gehuurd inclusief bemanning. Dit vaartuig, de Waker, is 24 uur per dag, 365 dagen per jaar beschikbaar voor in principe alle taken. De externe partij draagt zorg voor een continue voldoende bezetting. Belangrijke eigenschap van de Waker is dat dit schip ook kan worden ingezet bij zwaar weer. In het bovenstaande overzicht zijn alleen de geplande uren opgenomen voor de inzet van de Waker voor het uitvoeren van handhavingstaken bij dergelijk weer.

Zoals blijkt uit de vergelijking van de kolom 2004 van deze tabel met tabel 1 zijn er in 2004 minder uren aan varende capaciteit beschikbaar dan de vraag. Doelmatige inzet van de capaciteit moet dat verschil in principe overbruggen.

Het Ministerie van BZK heeft zijn varende middelen met ingang van 2000 teruggetrokken uit de Kustwacht, omdat de inzet ervan een onvoldoende bijdrage leverde aan de realisatie van de Algemene Handhaving en effectiever elders (binnenwater) ingezet zou kunnen worden. Het ministeriële belang prevaleerde hier boven het Kustwachtbelang.

Het Ministerie van LNV heeft in 2001 een eigen schip, de Barend Biesheuvel, in de vaart genomen, speciaal ontwikkeld voor de visserijcontroles.

**Tabel 3: Vliegend materieel: aangeboden capaciteit in uren voor handhavingstaken**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Defensie	730	780	780	680	680	490	490
VenW	1 250	1 250	1 200	1 250	1 200	1 200	1 200
BZK	500	500	500	500	334	475	480
<b>Totaal</b>	<b>2 480</b>	<b>2 530</b>	<b>2 480</b>	<b>2 430</b>	<b>2 214</b>	<b>2 165</b>	<b>2 170</b>

Bron: GOJ 1998 tot en met 2004

De aangeboden capaciteit van vliegend materieel is vanaf 2002 iets afgenomen terwijl de behoefte aan vlieguren is gestegen. Voor 2005 is er sprake van een extra probleem. De door het Ministerie van Defensie beschikbaar gestelde capaciteit van de Orion voor 400 vlieguren per jaar is per 1 januari 2005 komen te vervallen. Het verlies van deze vlieguren wordt opgevangen door het Ministerie van VenW. Dit ministerie gaat twee nieuwe vliegtuigen aanschaffen; één ter vervanging van het thans geleasde Kustwachtvliegtuig en één extra. De totale vliegcapaciteit die het Ministerie van VenW beschikbaar stelt zal hierdoor toenemen tot 2050 vlieguren per jaar. De nieuwe vliegtuigen zullen door vertraging in de aanbestedingsprocedure echter pas in 2006 kunnen worden ingezet, in 2005 zullen de vlieguren van de Orion niet worden opgevangen, met uitzondering van 30 voor SAR geplande uren; deze worden overgenomen door het Kustwachtvliegtuig.

Voor het jaar 2005 zijn slechts 1 810 vliegreuren beschikbaar. Dit is minder dan één derde van de vraag (zie tabel 1). Een deel van het tekort kan worden opgevangen door het combineren van taken. Het tekort zal zich echter vooral wreken bij het implementeren van de nieuwe risicobenadering. Die benadering vraagt om een gerichte en vooral ook ad hoc inzet van de vliegende middelen. Zolang de capaciteit aan vliegende middelen niet op het gewenste niveau is gebracht door de ministeries, zullen de positieve effecten die zij van de nieuwe benadering verwachten niet of niet geheel kunnen worden gerealiseerd.

### 2.2.3 Wat mag het kosten?

De Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 stelt geen eisen aan de beleidsplannen om inzicht te geven in de beschikbare en benodigde personele inzet en de budgettaire consequenties van de beschikbaar gestelde materiële en personele middelen. De Algemene Rekenkamer acht dit inzicht wel van belang, mede omdat uit het onderzoek is gebleken dat de kosten wel degelijk een rol spelen bij het beschikbaar stellen en inzetten van middelen.

#### Voorbeeld: bezuinigingsmaatregel

Een voorbeeld in dit verband betreft de bezuinigingsmaatregel van het Ministerie van Defensie om de Orions af te stoten. Deze werden voor een belangrijk aantal uren ingezet voor de vliegende patrouilles van de Kustwacht. Die uren compenseert Defensie niet met andere vliegende middelen noch met budgetoverheveling naar een ander ministerie. Het is dus aan de andere ministeries om hiervoor een oplossing te vinden.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer maakt aannemelijk dat bij dit soort situaties onder meer een rol speelt dat ministeries geen beleidsbelang hebben bij de Kustwacht of dat de Kustwacht voor ministeries onvoldoende toegevoegde waarde heeft.

Zij wijst er in dit verband ook op dat ontkoppeling van de vraag en het aanbod in budgettaire termen het risico van inefficiëntie inhoudt: opstuwende van de vraag zonder dat daar een echte noodzaak voor is, omdat je toch niet zelf hoeft te betalen. Dit risico is extra groot als, zoals hier het geval is, een relatie tussen doel en middelen grotendeels ontbreekt.

#### Voorbeeld: budget speelt een rol bij het stellen van de behoefte.

Voor het gebruik van het Kustwachtvliegtuig van het Ministerie van VenW en de Waker vraagt het ministerie een bijdrage in de (variabele) kosten. Met name bij het Ministerie van LNV constateert de Algemene Rekenkamer dat budgettaire beperkingen leiden tot een vermindering of zelfs geheel teniet doen (2005) van de vraag naar deze middelen.

Dit voorbeeld is naar de mening van de Algemene Rekenkamer illustratief voor het feit dat er niet zoiets is als Kustwachtbeleid. Er is departementaal beleid dat mede in Kustwachtverband gerealiseerd kan worden, maar het departement bepaalt zelf of en de mate waarin het dat wil doen.

In dit specifieke geval vraagt de Algemene Rekenkamer zich wel af hoe het beleid van het Ministerie van LNV zich verdraagt met de formele Europese verplichting tot een doeltreffende controle, inspectie en handhaving van het gemeenschappelijke visserijbeleid. De Algemene Inspectiedienst (AID)

geeft zelf aan dat niet voldaan kan worden aan de EU-norm om elk visserijvaartuig 1 maal per 30 visdagen te controleren. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat het samenwerken in de Kustwacht niet betekent dat de andere ministeries dan het tekort voor in dit geval het Ministerie van LNV aanvullen.

Evenals in haar vorige onderzoek in 1998 heeft de Algemene Rekenkamer getracht de informatie over de kosten te achterhalen. Zij constateert dat het inzicht in de uitgaven in Kustwachtverband ten opzichte van 1998 is verslechterd. Weliswaar konden alle ministeries met uitzondering van BZK inzicht geven in de totale uitgaven aan jaarlijkse Kustwachtactiviteiten maar een specificatie van personele en materiële uitgaven was niet bij alle ministeries te achterhalen. Op basis van de ontvangen informatie was het evenmin mogelijk een verdeling van de uitgaven te maken naar handhaving en dienstverlening.

**Tabel 4: uitgaven voor de Kustwacht per ministerie**

Ministerie	Uitgaven 1996* x € 1 000	Uitgaven 2003 x € 1 000
Defensie	6 521	5 988
LNV (Barend Biesheuvel)	699	1 564
BZK	1 337	Geen opgave verstrekt
Financiën	1 632	4 037
VenW	6 020	14 563
Totaal	16 209	26 152

\* bron: rapport Functioneren Kustwacht, Algemene Rekenkamer 1998

Het is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden hoe deze toename van de uitgaven te rijmen valt met de stagnatie van de beschikbare middelen.

## 2.3 Beleid op het gebied van dienstverlening

### 2.3.1 Wat willen we bereiken?

Overeenkomstig artikel 17 van de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 zou het Ministerie van VenW in het beleidsplan Dienstverlening voor de dienstverleningtaken de hoofd- en subdoelstellingen moeten vermelden alsmede de achterliggende beleidsplannen, het beleid en de visie.

Voor het beleidsplan Dienstverlening stelt de Algemene Rekenkamer vast dat in geen van de onderzochte plannen uit de periode 1998 tot en met 2004 beschrijvingen staan van het achterliggende beleid. Het is daardoor niet duidelijk wat het Ministerie van VenW uiteindelijk wil bereiken. In tegenstelling tot de beleidsplannen Handhaving heeft de Algemene Rekenkamer geen besluit of verwijzingen daarnaar gezien om die informatie niet op te nemen in de beleidsplannen Dienstverlening. De plannen bevatten wel consequent de operationele doelstellingen. Deze zijn voldoende specifiek maar evenals bij handhaving onvoldoende meetbaar en tijdgebonden.

### 2.3.2 Wat gaan we daarvoor doen?

#### *Inzetten en aansturen Kustwacht*

Uit het GOJ 2004 blijkt dat het Ministerie van VenW voor de uitvoering

van de dienstverleningstaken de volgende middelen nodig denkt te hebben.

**Tabel 5: behoefte aanvliegende- en varende middelen voor de dienstverleningstaken in 2004**

	Vliegende middelen	Varende middelen (aantal uren)
Verkeersbegeleiding	Ad hoc	–
Vaarwegmarkering	Ad hoc	925
Zeeverkeersonderzoek	Ad hoc	336
Nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie	–	–
SAR*	Ad hoc	Ad hoc
Rampen- en* incidentenbestrijding	Ad hoc	Ad hoc

Bron GOJ 2004

\* Naast ad hoc capaciteit zijn voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding 240 vaste vlieguren ingepland

Voor de verschillende taakvelden is onder de noemer «output» in kwalitatieve termen aangegeven welke beleidsprestaties de minister verwacht. Daarbij is niet altijd duidelijk of die prestaties uitsluitend door de Kustwacht moeten worden geleverd. De prestaties zijn kwalitatief geformuleerd en niet goed meetbaar door het ontbreken van concrete streefwaarden.

#### Voorbeeld: Verkeersdiensttaken

De gewenste output is het zoveel mogelijk handhaven van bestaande niveaus van vlotheid en veiligheid. Niet alleen ontbreekt informatie over het bestaande niveau maar ook ontbreken indicatoren over de wijze waarop die niveaus en de invloed van de Kustwacht daarop gemeten zou kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer acht het ontbreken van streefwaarden een belangrijke tekortkoming, omdat die de basis vormen voor de behoeftestelling aan materieel en personeel. Zij merkt hierbij overigens op dat een onderbouwing van de bovenstaande behoeftestelling in het GOJ en/of het beleidsplan Dienstverlening 2004 evenals bij de handhaving ontbreekt.

Een goed voorbeeld voor een onderbouwde behoeftestelling op het gebied van dienstverlening vond de Algemene Rekenkamer bij één van de externe partners waarmee de Kustwacht samenwerkt: de Koninklijke Nederlandse Reddingmaatschappij (KNRM). De KNRM is een zelfstandig opererende, niet door de overheid gesubsidieerde instelling die zich ten doel stelt «het kosteloos (doen) verlenen van hulp en bijstand aan hen die voor de Nederlandse kust daaronder mede begrepen het IJsselmeer, de Waddenzee en al zulke overige gebieden als door het algemeen bestuur van de KNRM te bepalen – in gevaar verkeren of in gevaar dreigen te geraken.»

### Voorbeeld: risicoanalyse KNRM

Hoewel de Kustwacht verantwoordelijk is voor SAR-operaties, stelt de KNRM het overgrote deel van de mensen en middelen beschikbaar. Hiervoor heeft de DKW een overeenkomst afgesloten met de KNRM.

De KNRM is een geheel autonome organisatie en heeft een eigen verantwoordelijkheid. In dat perspectief heeft de KNRM zelf een risicoanalyse laten uitvoeren om voldoende toegerust te zijn voor haar taak. In die analyse zijn de relevante ontwikkelingen op de Noordzee betrokken, zoals de toename van de scheepvaart, de grotere schepen e.d. Daarbij is ook rekening gehouden met de locatie waar die schepen zich veelal bevinden en het potentiële aantal drenkelingen als het fout gaat. De KNRM heeft hieraan criteria verbonden voor het aantal drenkelingen dat binnen een bepaalde straal binnen een bepaalde tijd moet kunnen worden gered. De KNRM heeft daaruit de behoefte aan mensen en middelen en de aard van die middelen bepaald en op basis daarvan een plan opgesteld om in die behoefte te voorzien.

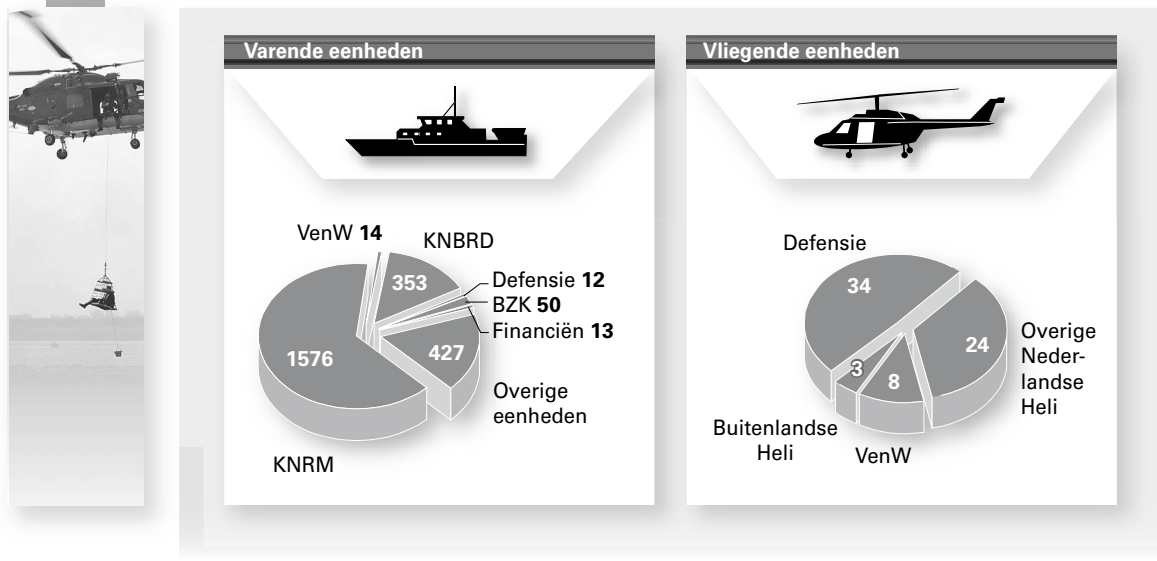
### Beschikbaar stellen materiële en personele middelen

Voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding zijn alle vaste middelen beschikbaar alsmede ad hoc vliegende en varende middelen van het KLPD, de KM en de KNRM. Met de laatste twee heeft de DKW hiertoe een overeenkomst afgesloten op basis van de SAR-beschikking 1994. Het overgrote deel van de SAR-activiteiten wordt uitgevoerd door de KNRM en de Koninklijke Nederlandse Bond tot het redden van Drenkelingen (KNBRD)<sup>8</sup> zoals onderstaande figuur duidelijk maakt.

## Realisatie van de inzet van middelen voor SAR in 2003

Vaar- en vliegunen in absolute aantallen

Figuur 2



Bron: jaaroverzicht Kustwacht 2003

<sup>8</sup> De KNBRD is evenals de KNRM een zelfstandig opererende organisatie. Zij wordt echter wel (mede) door de overheid gesubsidieerd.

De KNRM heeft in 1994 een convenant afgesloten met de directeur Kustwacht. In dit convenant is vastgelegd dat de SAR-dienst van de

Kustwacht 24 uur per dag gebruik kan maken van de diensten en het beschikbare materieel van de KNRM.

De samenwerking beperkt zich echter niet tot SAR-taken. Als het KWC niet aan SAR gerelateerde problemen heeft, zoals afdrijvende boeien, zeehonden in nood of het bergen van een lijk op zee is de KNRM ook beschikbaar; de Kustwachtorganisatie heeft niet altijd voldoende middelen om dit soort acties snel buiten de KNRM om zelf te kunnen doen.

Om deze taken te kunnen uitvoeren heeft de KNRM de beschikking over:

- 39 reddingstations;
- 800 vrijwilligers;
- 10 beroepsredders;
- 40 beroepsmedewerkers;
- 60 reddingboten;
- 25 trucks.

### *2.3.3 Wat mag het kosten?*

Het is niet goed mogelijk een onderscheid te maken tussen de uitgaven voor de handhavings- en dienstverleningstaken. Wel blijkt uit het onderzoek dat het grootste deel van de uitgaven van het KWC en van de vliegende en varende middelen van het Ministerie van VenW aan de dienstverlening kunnen worden toegerekend.

Of het kostenaspect een rol speelt valt niet vast te stellen, omdat ook bij de dienstverlening de behoeftestelling niet is onderbouwd. Uit het onderzoek blijkt wel dat het Ministerie van VenW dat verantwoordelijk is voor de verkeersbegeleiding, vaarwegmarkering en het zeeverkeersonderzoek zelf alle middelen beschikbaar stelt en daarbij rekening houdt met de eigen vraag.

## **2.4 Subconclusies**

De Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 voorziet in opzet in een planning voor de Kustwacht, het Geïntegreerd Operationeel Jaarplan, waarin duidelijk wordt met welk doel de Kustwacht wordt ingezet, wat die in dat verband moet doen en wat dit mag kosten.

De praktijk is echter dat lang niet aan alle eisen van de overeenkomst wordt voldaan. Wat de ministeries beogen in termen van beleid komt niet tot uitdrukking. Doelstellingen ontbreken gedeeltelijk of zijn onvoldoende meetbaar en tijdgebonden. De plannen voor de handhaving en dienstverlening maken niet voldoende duidelijk wat men precies van de Kustwacht verwacht aan beleidsprestaties. Dit speelt vooral bij taken waar de Kustwacht niet het enige instrument is dat de betrokken ministeries inzetten voor de realisatie van de doelen.

Aansturing van de Kustwacht gebeurt vooral door het specificeren van de aantallen vlieg- en vaaruren die de Kustwacht moet leveren voor de taken, vaak nog verbijzonderd naar dag en/of nacht en aard van het in te zetten materieel. De ministeries beschikken op enkele taken na niet over een deugdelijke onderbouwing van die behoefte. Uit de plannen blijkt geen causale relatie tussen de doelstellingen en de gevraagde middelen.

Voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding geldt dit niet. De inzet hiervoor plant men logischerwijs ad hoc. Overigens merkt de Algemene Rekenkamer in dit verband op dat een externe partner van de Kustwacht, de KNRM, wel over een goed onderbouwde behoeftestelling beschikt voor de SAR-taak.

Aansturing voor de handhaving gebeurt verder door aantallen processenverbaal te vragen. Ook daarbij ontbreekt in de plannen een duidelijke

relatie met de doelstellingen (voorzover opgenomen). Voor de dienstverlening zijn geen specifieke aantallen producten/prestaties genoemd.

Het voorzien in de beleidsbehoefte is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de samenwerkende ministeries. Het is niet zo dat de vragende partij zelf alle middelen levert. Daardoor bestaat er een inherente belangentegenstelling. Deze vertaalt zich in het terugtrekken van middelen als die niet meer nodig zijn of onvoldoende effectief zijn voor de eigen beleidsrealisatie of in het terugtrekken als gevolg van bezuinigingen.

Hoewel vraag en aanbod in het GOJ op elkaar worden afgestemd is het niet zo dat de samenwerkende ministeries automatisch de beleidsbehoefte dekken. De praktijk is zoals ook bleek in de vorige onderzoeken dat de beschikbare capaciteit uiteindelijk de behoefte bepaalt.

Uit het onderzoek blijkt dat het budget ook een beperkende factor is in het beschikbaar stellen van personeel en materieel.

Op basis van het vorenstaande concludeert de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het beleid, dat het beleidsplan Handhaving Noordzee 2004, het beleidsplan Dienstverlening 2004 en het Geïntegreerd Operationeel Jaarplan 2004 een onvoldoende basis vormen voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Kustwacht. Verder concludeert zij dat in opzet waarborgen aanwezig zijn voor het dekken van de behoefte aan middelen, maar dat departementale belangen soms prevaleren waardoor een tekort ontstaat. Dit leidt dan de facto tot inputsturing.

### 3 UITVOERING TAKEN

#### 3.1 Algemeen

De DKW is verantwoordelijk voor de dagelijkse operationele leiding van de Kustwacht. Het GOJ vormt de basis hiervoor. Binnen het kader van het GOJ stelt de DKW vierwekelijkse planningen op waarbij hij rekening houdt met de beschikbaarheid van materieel en specifieke wensen van de beleidsverantwoordelijke ministeries. Die planning betreft vooral het toedelen van de beschikbare middelen aan de verschillende taken. Voor de korte termijn (week, dag) verfijnt de DKW die planning verder op basis van de meest recente informatie.

#### 3.2 Doelmatiger uitvoering

Doelstelling van de instelling van het samenwerkingsverband Kustwacht is een doelmatiger inzet van de middelen bij de uitvoering van de Noordzeetaken. De DKW houdt hier rekening mee bij het opstellen van de vierwekelijkse en korte termijnplanning. Waar mogelijk streeft hij naar synergie door middelen voor meer taken tegelijkertijd in te plannen. Bij het verwezenlijken van dit streven is er sprake van de volgende knelpunten:

- rechtspositie personeel;
- bevoegdheden personeel;
- feitelijke beschikbaarheid personeel;
- feitelijke beschikbaarheid materieel;
- geschiktheid van het materieel;
- onvoldoende bevoegdheden DKW.

In de volgende subparagrafen worden deze knelpunten nader toegelicht.

##### 3.2.1 Rechtspositie personeel

Het personeel van het Kustwachtcentrum, met uitzondering van de liaisons, is in dienst van het Ministerie van Defensie en valt derhalve onder de rechtspositie van defensiepersoneel. Het overige personeel dat wordt ingezet in Kustwachtverband valt onder de rechtspositie van het ministerie waarbij het personeelslid werkzaam is. De verschillende rechtsposities van de ministeries hebben gevolgen voor de planning en uitvoering van gezamenlijke acties.

##### Voorbeeld: verschillen in werk- en rusttijden

De geplande samenwerking van de Douane met het KLPD is niet gerealiseerd omdat er, na het opstellen van de planning, knelpunten ontstonden bij het KLPD over 60-uurs diensten. Het KLPD heeft een rust- en werktijdenregeling die minder vaaruren op zee toelaat dan in dit geval de Douane.

##### 3.2.2 Bevoegdheden personeel

Voor de handhavings- en dienstverleningtaken op zee zijn verschillende disciplines nodig. Met name politietoezicht, douanetoezicht, grensbewaking, handhaving wetgeving scheepvaartverkeer, handhaving milieuwetgeving en handhaving visserijwetgeving vragen niet alleen deskundigheid op dat terrein, maar ook de bevoegdheid tot optreden. De Kustwacht kent geen eigen uitvoerend personeel. Het personeel dat

voor de uitvoering wordt ingezet is afkomstig van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en die over de benodigde bevoegdheden beschikken. Dit betekent dat voor een gezamenlijke handhavingsactie op zee medewerkers van meer disciplines nodig zijn. Illustratief in dit verband is het volgende voorbeeld.

#### Voorbeeld: patrouilles met meerdere disciplines

De Douanevaartuigen worden ingezet voor het uitvoeren van meer soorten controles. Voor elk van die controles varen deskundigen mee. Op dit moment zijn dat in beginsel twee inspecteurs van de AID, één of twee Douane-inspecteurs en bovendien een KMar-inspecteur.

Hier wordt synergiewinst geboekt in de inzet van de vaartuigen en door tegelijkertijd verschillende controles uit te voeren (bijv. op één visserijvaartuig zowel de naleving van de visserijwetgeving, bemanningscontrole, controle op invoer van illegale goederen en controle op illegale immigratie). Een verdere winst zou kunnen worden geboekt als die controles met minder personen worden uitgevoerd.

Een mogelijkheid hiertoe zou zijn de ambtenaren die werken in kustwachtverband te benoemen tot buitengewoon opsporingsambtenaar en hen opsporingsbevoegdheid te geven voor alle strafbare feiten.<sup>9</sup> Dit is al het geval voor ambtenaren van de AID en Douaneambtenaren.<sup>10</sup>

Dit gebeurt ook bij de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba. Een deel van het personeel beschikt over een dergelijke status en de Algemene Rekenkamer heeft vernomen dat dit synergiewinst heeft opgeleverd. Nieuw personeel krijgt hiertoe een basisopleiding tot maritiem opsporingsambtenaar. Bovendien krijgen de Kustwachters schietoefeningen, zodat ze een wapen mogen dragen.

Niet alle ministeries die betrokken zijn bij de Kustwacht Nederland zien hierin een oplossing. Sommige ministeries vinden dat de gevraagde kennis om de taken uit te voeren te uitgebreid en te specifiek is. Andere ministeries zijn evenwel van mening dat het merendeel van de taken met een basisdeskundigheid zou kunnen worden uitgevoerd. In die gevallen waarin echt specifieke deskundigheid nodig is, zou hierin op een andere wijze kunnen worden voorzien, bijvoorbeeld door de controle in een haven uit te voeren waar die deskundigheid wel aanwezig is.

De Algemene Rekenkamer wijst in dit verband ook op de situatie in andere landen, zoals de Verenigde Staten, waar men Kustwachtpersoneel kent, dat hiervoor een speciale en uitgebreide opleiding krijgt.

In de praktijk blijkt dat al door het uitvoeren van gemeenschappelijke acties synergiewinst wordt geboekt in het verhogen van de expertise over en weer. Dit geldt overigens ook voor de diensten die met de Kustwacht samenwerken, zoals de havenmeesters en de KNRM.

### 3.2.3 Feitelijke beschikbaarheid personeel

De realisatie van de planning is in belangrijke mate afhankelijk van de beschikbaarheid van personeel. Het gaat dan zowel om de bemanningen van de vliegende en varende middelen als om het personeel dat de controles en dienstverlenende taken moet uitvoeren.

Met uitzondering van het personeel van het KWC beschikt de Kustwacht niet over eigen personeel. De betrokken ministeries dienen samen zorg te

<sup>9</sup> Overeenkomstig artikel 142 lid 1 sub b van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>10</sup> De Douane alleen voor het grondgebied van Nederland, dus niet buiten de twaalf mijlszone.

dragen voor kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel om de taken uit te voeren.

De DKW heeft hier geen zeggenschap over en is dus voor de realisatie van de planning afhankelijk van de ministeries. Dit is vooral een knelpunt bij onverwachte afwezigheid van personeel; dat kan er toe leiden dat geplande patrouilles geen doorgang vinden.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beschikbaarheid van personeel een belangrijke *bottleneck* vormt. Het aantal beschikbare bemanningen voor de vaartuigen en vliegtuigen is bijvoorbeeld te laag om de capaciteit ervan optimaal te benutten. Datzelfde geldt voor het aantal beschikbare inspecteurs.

Ook hier constateert de Algemene Rekenkamer dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Kustwacht niet betekent dat de ministeries ook samen zorgdragen voor het voldoen aan de gevraagde capaciteit en dus kennelijk het niet geheel realiseren van doelstellingen voor lief nemen.

Voor sommige taken respectievelijk middelen speelt dit probleem overigens niet. Zo heeft de DKW voor de SAR-taak een overeenkomst gesloten met de KNRM. Deze heeft in de praktijk altijd voldoende personeel beschikbaar om aan de vraag van de DKW te voldoen.

Het Ministerie van VenW heeft van een externe partij een vaartuig gehuurd inclusief bemanning. Dit vaartuig, de *Waker*, is 24 uur per dag, 365 dagen per jaar beschikbaar voor in principe alle taken. De externe partij draagt zorg voor een continue voldoende bezetting.

#### *3.2.4 Feitelijke beschikbaarheid materieel*

Voor het materieel geldt hetzelfde als voor personeel. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk een groot knelpunt is. Al jaren achtereen is er sprake van een grote onderrealisatie van vooral de vliegende middelen, waardoor geplande luchtwaarnemingen geen doorgang kunnen vinden. Ernstiger is het dat soms ook onvoldoende vliegende capaciteit van de ministeries beschikbaar is voor SAR en rampen- en incidentenbestrijding. Dat de feitelijke materiële capaciteit lager is dan vastgelegd in het GOJ heeft verschillende oorzaken:

- de onvoldoende technische staat van de middelen die leidt tot uitval;
- het ontbreken van afspraken over compensatie van de uitgevallen middelen;
- het ontbreken van budget bij die ministeries om te compenseren;
- herprioritering van de inzet: een ministerie kan besluiten middelen ad hoc voor niet-Kustwachttaken in te zetten.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij dit laatste knelpunt een belangrijke rol speelt of een ministerie een beleidsbelang heeft bij de Kustwacht. Als dat belang ontbreekt of op enig moment strijdig is met het belang van een ander ministerie geldt in de praktijk «wie betaalt, bepaalt».

Andere oorzaken zijn:

- de weersomstandigheden;
- de kwaliteit van de beschikbaar gestelde middelen: niet alle middelen zijn voor elke taak even geschikt;
- het onvoldoende afgestemd zijn van de vraag en het aanbod op de feitelijke behoefte.

#### Voorbeeld: onvoldoende afstemming vraag en aanbod

Binnen de PKHN is een nieuwe risicogerichte aanpak afgesproken (zie hoofdstuk 2) en al deels geïmplementeerd. Eén van de gevolgen van die aanpak is dat men minder planmatig en meer op basis van informatie wil controleren. Dit heeft als gevolg dat het materieel op een andere wijze moet worden ingezet. Bijvoorbeeld wanneer er een melding binnenkomt wordt er materieel op afgestuurd. Schepen zijn hiervoor meestal niet geschikt, de reactietijd is veel te lang. Dat betekent dat vooral ad hoc (bepaalde) vliegcapaciteit nodig is. Daar hebben de betrokken ministeries echter onvoldoende in voorzien.

### 3.2.5 Geschiktheid van het materieel

De vliegende en varende middelen die de Kustwacht ter beschikking staan zijn niet allemaal even geschikt voor alle taken. Dit hangt bijvoorbeeld samen met de uitrusting ervan (nachtvisie, specialistische waarnemings-apparatuur) en het doel waarvoor ze gebouwd zijn (zeewaardigheid). Dit beperkt de mogelijkheden tot een doelmatiger inzet.

In de praktijk plant de DKW middelen die voor een specifieke taak zijn ontwikkeld ook voor die specifieke taak in. Hierbij valt te denken aan de betonningsvaartuigen van VenW of het vaartuig voor de visserijcontroles van LNV. Slechts in uitzonderlijke gevallen worden de betreffende middelen ook ingezet voor het uitvoeren van één van de andere taken. Zoals hiervoor overigens al is opgemerkt stemt het Ministerie van VenW het beschikbaar stellen van middelen af op de eigen behoefte en laat daardoor weinig ruimte voor inzet anders dan voor het specialistische werk. De specialistische middelen dragen daarbij niet bij aan het realiseren van de oorspronkelijke doelstelling van de Kustwacht om te komen tot een meer doelmatige inzet van de middelen.

#### Voorbeeld: inzet specialistische vaartuigen

Het Ministerie van VenW zet zogenaamde betonningsvaartuigen in voor de vaarweg-markering. Als gevolg van het realiseren van het vaarwegmarkeringsplan en een nieuwe onderhoudsnorm is voor de markering en het onderhoud minder capaciteit nodig. Het overschot aan capaciteit heeft het ministerie met ingang van 2004 onttrokken aan de Kustwacht.

De niet-specialistische middelen zet de DKW in principe voor alle taken in. Dit betekent overigens niet dat dan ook automatisch synergiewinst wordt geboekt. Het mijnenbestrijdingsvaartuig van Defensie wordt bijvoorbeeld ingezet voor verschillende taken, maar blijkt het GOJ niet tijdens dezelfde patrouilles, zodat ook dan geen sprake is van synergie. De oorzaak hiervan is de beperkte accommodatie (te weinig slaapplekken).<sup>11</sup> Positieve uitzondering vormen de douanevaartuigen die vrijwel altijd voor meer taken patrouilleren.

Bij de vliegende middelen is sprake van een veel grotere mate van synergie. Een vliegtuig wordt in eerste instantie ingezet voor handhaving van de milieuwetgeving waarbij medewerkers van andere ministeries regelmatig meevliegen voor andere handhavingstaken. De overige vliegende middelen worden stelselmatig ingezet voor meer taken. Overigens speelt hierbij ook de bereidheid van ministeries om hun «specialistische» middelen voor meer taken beschikbaar te stellen.

<sup>11</sup> De CZMNEED streeft ernaar in toenemende mate andere vaartuigen van Defensie hiervoor in te zetten waarbij dit probleem zich niet zal voordoen.

Die bereidheid is er voor alle middelen als het gaat om SAR. Gaat het echter om andere taken dan is die bereidheid er minder (bijvoorbeeld het vaartuig van LNV).

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de samenwerking in de Kustwacht niet of nauwelijks van de grond is gekomen waar het gaat om een meer doelmatige inzet van de specialistische varende middelen. De samenwerking beperkt zich vrijwel geheel tot ad hoc inzet voor SAR.

### *3.2.6 Onvoldoende bevoegdheden DKW*

De DKW is weliswaar verantwoordelijk voor de dagelijks operationele leiding van de Kustwacht, uit het voorgaande blijkt al dat die verantwoordelijkheid fors wordt ingeperkt door het gebrek aan eigen materiële en personele middelen en daarmee samenhangend de afhankelijkheid van de feitelijke beschikbaarheid, kwantitatief en kwalitatief, van de middelen die de ministeries beschikbaar willen stellen.

In de praktijk ontbreekt het de DKW ook aan de bevoegdheden om te beslissen welke middelen wanneer, waar en waarvoor worden ingezet. Dit bepalen in feite de ministeries die die middelen leveren. Zij breken in de praktijk bijvoorbeeld eenzijdig in op onderling overeengekomen planningen. De aanleiding hiervoor kan overigens legitiem zijn, bijvoorbeeld inlichtingen die om directe actie vragen. Ministeries laten de eigen belangen dan zwaarder wegen dan het gemeenschappelijke Kustwachtbelang.

Het ontbreekt de DKW aan mogelijkheden om levering van de afgesproken middelen af te dwingen, ondanks de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 en het feit dat departementen gebonden zijn aan het GOJ.

De Algemene Rekenkamer merkt in dit verband op dat het «eigen belang» van de afzonderlijke ministeries niet alleen een rol speelt bij de uitvoering van het GOJ, maar sowieso al bij het beschikbaar stellen van middelen. De in paragraaf 2.2.2 vermelde terugtrekking van KLPD-middelen, de Orions van Defensie en de betonningsvaartuigen van VenW is niet naar aanleiding van een evaluatie in Kustwachtverband gebeurd. Alle partijen hebben hier met name naar het eigen belang gekeken. Het KLPD vond dat de inzet van KLPD middelen voor het KLPD zelf niet genoeg opleverde en dat deze beter anders konden worden ingezet, Defensie moest bezuinigen en VenW was klaar met de taak.

## **3.3 Doeltreffende uitvoering**

De Algemene Rekenkamer concludeert in paragraaf 2.4 dat de doeltreffende uitvoering van de Kustwachttaken niet goed kan worden beoordeeld door het ontbreken van meetbare doelstellingen. Uit het onderzoek is wel een aantal factoren naar voren gekomen die invloed hebben op die doeltreffendheid. De in de vorige paragraaf genoemde knelpunten in de materiële en personele capaciteit zijn hier een voorbeeld van. Andere voorbeelden worden in de volgende paragrafen uiteengezet.

### *3.3.1 Moderne communicatiemiddelen*

De stand der techniek biedt kansen maar ook risico's voor een meer effectieve uitvoering van de taken.

Vaartuigen zijn in toenemende mate uitgerust met communicatiemiddelen die hun positie continu (kunnen) doorgeven. Hierover zijn internationaal

afspraken gemaakt. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde Vessel Monitoring Systeem voor visserijvaartuigen langer dan 18 meter dat is voorgeschreven door de EU. De communicatiemiddelen bieden nieuwe en betere kansen voor de Kustwacht om overtredingen te constateren. Dit geldt met name voor overtredingen die samenhangen met de positie van vaartuigen op de Noordzee, zoals het vissen in verboden visserijzones of het in strijd met de regels doorkruisen van verkeersscheidingssystemen. Om effectief te kunnen optreden wil het KWC beschikken over de mogelijkheden om zelf die signalen te ontvangen. Die wens is nooit gehonoreerd. De kustwacht is daardoor afhankelijk van de informatieverstrekking door de AID-meldkamer in Kerkrade waar de signalen thans binnenkomen.

Overheidsvaartuigen mogen deze signaleringsapparatuur uitschakelen, zodat zij minder snel zichtbaar zijn voor de controleobjecten. Niettemin is de praktijk dat verbeterde communicatieapparatuur bij vaartuigen het verrassingseffect bij Kustwachtacties vermindert. Dit geeft de overtreders de mogelijkheid om bijvoorbeeld verboden goederen te verstopen, overboord te gooien of om overtredingen met de maaswijdte van de netten ongedaan te maken. Versterking van de luchtondersteuning en een betere informatie-uitwisseling binnen de Kustwacht kan hier tot verbeteringen leiden.

Moderne communicatiemiddelen houden ook een risico in. Noodoproepen van zeevarenden, in het bijzonder de recreatieve vaart, gebeuren in toenemende mate met mobiele telefoons. Deze hebben als nadeel ten opzichte van de maritieme communicatiemiddelen dat de noodoproep alleen terechtkomt bij degene die wordt gebeld in plaats van bij iedereen in de buurt (en het KWC) en dat de positie niet automatisch wordt meegezonden. Dit bemoeilijkt de mogelijkheden van de Kustwacht bij reddingsacties: meldingen komen later binnen en er is een zoekactie nodig om de beller te vinden.

### *3.3.2 Risicogerichte benadering*

In de PKHN is afgesproken meer risicogericht te gaan handhaven. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de potentiële risico's en de factoren die hierop van invloed zijn. Daarbij kijkt men ook verder dan alleen de overtreder.

#### **Voorbeeld: risicogerichte handhaving (1)**

Een voorbeeld hiervan is het aanpakken van het afwijken van bepaalde routes op zee. Die routes zijn aangewezen in verband met de risico's bij ongelukken met bijvoorbeeld olietankers of schepen met chemicaliën. Dergelijke routes liggen verder uit de kust en betekenen een langere vaartijd. Regelmatig snijden schepen dan af om tijdswinst te boeken. Die winst woog voorheen op tegen de eventuele boete. De nieuwe risicogerichte aanpak houdt hier rekening mee, niet alleen door de Kustwacht gericht naar dergelijke overtredingen te laten kijken, maar ook door de boete hoger te stellen dan het mogelijke economisch gewin.

Een ander voorbeeld betreft de visserijcontroles van de AID. Tot voor kort maakte de AID vooral gebruik van een vast patroon van controles. De AID ontwikkelt thans een tactiek gebaseerd op een mix van aselechte en selecte controles op basis van risicoanalyse, beschikbaar gekomen informatie en projectmatig werken. Met deze werkwijze kan het visserijtoezicht op zee beter worden gestuurd. De invalshoek daarbij is het opsporen van overtredingen en minder het houden van algemeen toezicht.

Het is aannemelijk dat met deze mix van instrumenten van de AID de pakkans wordt vergroot en dat meer processen-verbaal kunnen worden uitgeschreven. De AID merkt hierbij overigens (terecht) op dat het aantal processen-verbaal weinig zegt over de naleving van de visserijregelgeving. Door de risicogerichte handhaving is de kans op een proces-verbaal bij uitgevoerde inspecties veel groter dan bij aselechte uitgevoerde inspecties. Die laatste zeggen wel meer over het nalevingsniveau in het algemeen.

### **3.4 Samenwerking**

De Kustwacht is een samenwerkingsverband. Uit het vorenstaande blijkt al dat die samenwerking nog niet helemaal van de grond is gekomen en nog niet optimaal functioneert. Ook op andere punten zijn verbeteringen in de samenwerking mogelijk.

De Kustwacht werkt zowel op beleidsniveau als op uitvoerend niveau samen met partijen binnen en buiten de Kustwacht. Deze partijen zijn over het algemeen goed te spreken over de samenwerking op operationeel niveau (de werkvloer). Dit geldt in mindere mate voor de communicatie op beleidsniveau en tussen operationeel- en beleidsniveau. Verschillende geïnterviewden buiten de Kustwacht die taken hebben die raken aan Kustwachttaken gaven aan dat zij niet of niet tijdig werden geïnformeerd over wijzigingen in beleid en ook niet betrokken werden bij de voorbereiding ervan. Dat laatste leidt ertoe dat het nieuwe beleid niet altijd aansluit bij de wensen en mogelijkheden van degenen die (mede) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

In dat verband zijn ook zorgen geuit over de capaciteit bij het KWC voor het ontwikkelen van beleid en voor het onderhouden van contacten met lokale bestuurders.

### **3.5 Uitvoering handhavingtaken**

#### *3.5.1 Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?*

Door het ontbreken van meetbare doelstellingen kan de Algemene Rekenkamer deze vraag niet beantwoorden.

Daarbij constateert zij dat het Jaaroverzicht Kustwacht 2003 weinig inzicht geeft in de mate waarin de doelstellingen zoals verwoord in de beleidsplannen zijn gerealiseerd. Een koppeling tussen de geleverde beleidsprestaties en de achterliggende beleidsdoelen wordt niet gelegd.

De diensten die samenwerken in de Kustwacht leggen de resultaten van de handhavinginspanningen vast, maar de Algemene Rekenkamer merkt op dat die resultaten een onvoldoende basis vormen voor het meten van de mate waarin het doel wordt bereikt. De nadruk ligt daarvoor teveel op geconstateerde overtredingen. Zou bijvoorbeeld het handhavingniveau

als effectindicator worden gekozen, dan dienen ook de positieve uitkomsten (geen overtreding geconstateerd) meegewogen te worden. Voor een wetenschappelijk verantwoorde uitspraak zou daarbij overigens ook nog rekening moeten worden gehouden met zaken als de controleaanpak en exogene factoren.

Een voorbeeld van het ontbreken van een goede maatstaf voor het meten van de doelbereiking is onderstaande tabel met de uitkomsten van de grensbewaking door de Kmar.

**Tabel 6: Uitkomsten grensbewaking KMAR**

Waarnemingen/meldingen grensbewaking	2001	2002	2003
Vaartuigen waarmee (kennelijk) illegale immigratie plaatsvindt	1	6	3
Verdachte vaartuigbewegingen die doen vermoeden dat hiermee illegale immigratie wordt beoogd	1	1	2
Vaartuigen die komende vanaf zee, aanlopen in een haven die niet is aangewezen als doorlaatpost of aanlandingen op de kust	0	1	0
Het overzetten op zee van personen van een vaartuig in een ander waarbij het vermoeden bestaat dat het hierbij gaat om personen die illegaal het Schengengebied proberen binnen te komen dan wel dit te verlaten	0	0	0
Totaal	2	8	5

Bron: jaaroverzicht Kustwacht 2003

Zonder inzicht in de omvang en wijze van de illegale immigratie via zee is geen uitspraak over het bereiken van de doelen mogelijk. Dit geldt overigens ook voor de doeltreffendheid van de controlemiddelen die zijn ingezet. In het kader van een pilot vaart sinds een aantal maanden een KMar-inspecteur mee op de Douaneschepen voor vreemdelingtoezicht. In deze maanden heeft dit meevaren niet geleid tot enig proces-verbaal. Zonder het hiervoor bedoelde inzicht is het niet mogelijk de vraag te beantwoorden of dit controlemiddel daarmee wel of niet doeltreffend is.

Een andere factor die van invloed is op de vraag of de Kustwacht doeltreffend is, betreft het gegeven dat de Kustwacht vaak maar één van de instrumenten is die worden ingezet. Het is onduidelijk welk instrument dan de «credits» voor het succes krijgt.

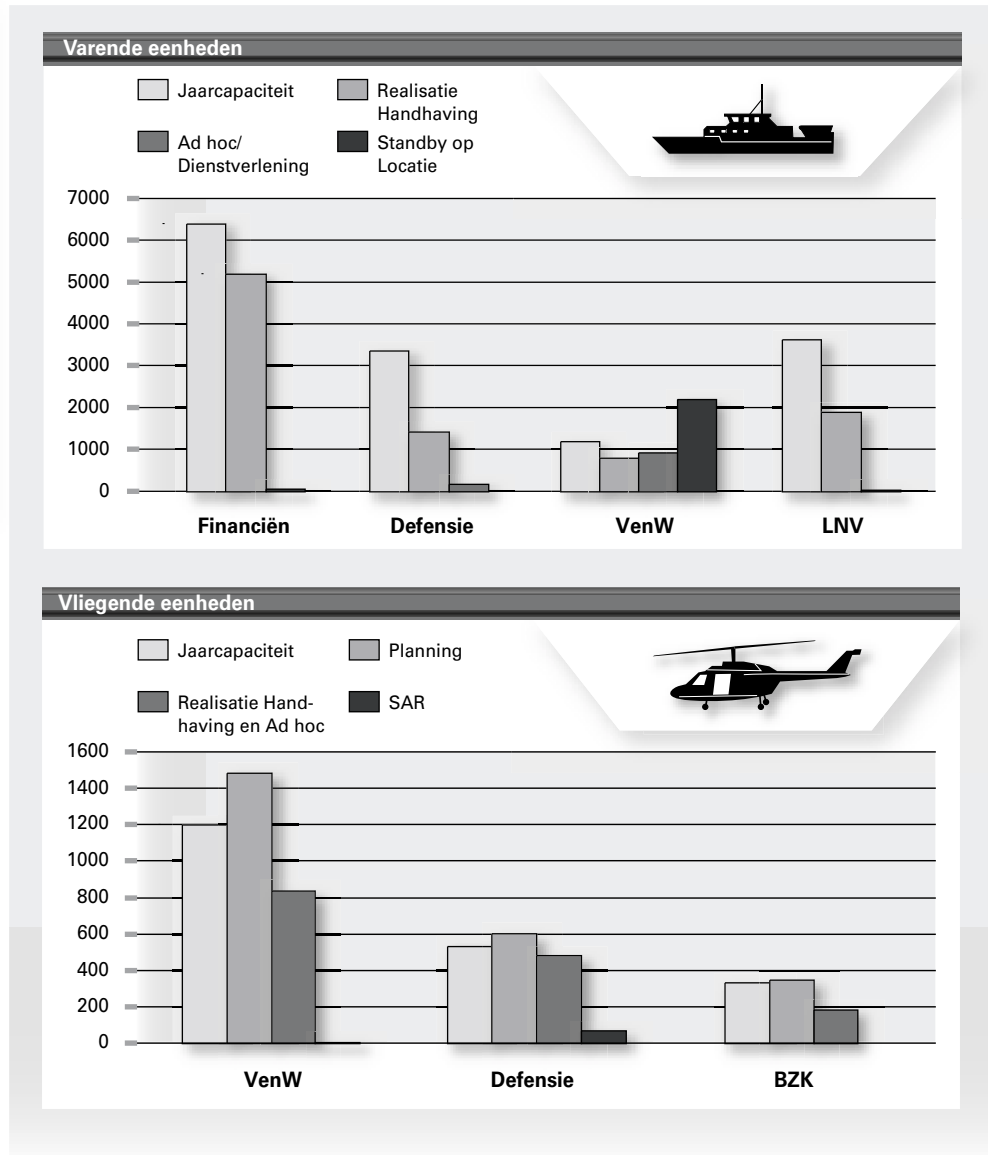
Eén van de geïnterviewden was van mening dat als alternatief voor het meten van de effectiviteit van de Kustwacht de systematiek kan worden gebruikt die ten grondslag ligt aan de eerdergenoemde risicobenadering. Daarbij discussiëren ervaringsdeskundigen over o.m. risico's, gevolgen van risico's, factoren die van invloed zijn en de mate waarin (bijv. het handhavingsbeleid). en bepalen op basis daarvan het huidige risicoprofiel voor de desbetreffende beleidsterreinen. Door periodiek een dergelijke exercitie te doen, zou het effect van maatregelen kunnen worden gemeten. De Algemene Rekenkamer deelt die mening.

### 3.5.2 *Hebben we gedaan wat we zouden doen?*

Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar het jaar 2003 en heeft zij een vergelijking gemaakt tussen het GOJ 2003 en het Jaaroverzicht 2003. Die vergelijking geeft het volgende beeld.

# Planning en realisatie van de inzet van middelen voor handhavingstaken in 2003

Figuur 3



Bron: Jaaroverzicht Kustwacht 2003

Het GOJ 2003 is voor wat betreft het aantal vaaruren door geen van de varende eenheden gerealiseerd, evenmin als het aantal vliegreuren door de vliegende eenheden, zoals uit bovenstaande tabel blijkt. De gevolgen hiervan voor het realiseren van de doelstellingen en de risico's die daardoor mogelijk gelopen worden, kan de Algemene

Rekenkamer niet goed aangeven, omdat de doelstellingen niet of onvoldoende zijn geformuleerd en omdat een onderbouwing van de behoefte aan beleidsprestaties ontbreekt.

In het vervolg van deze paragraaf staat een aantal voorbeelden van uitvoering van de handhavingstaak. Deze voorbeelden illustreren de invloed die de beschikbaarheid van middelen heeft op de resultaten en hoe ministeries bewust bezig zijn middelen zo in te zetten dat de effectiviteit van de handhaving wordt vergroot.

Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop de Kustwacht thans betrokken is bij terrorismebestrijding.

#### *Milieuwetgeving*

In 2003 vormde het hoofdthema van de controleaanpak het dag en nacht uitvoeren van luchtwaarnemingen gericht op handhaving van de milieuwetgeving. Door budgettaire en personeelsproblemen is slechts iets meer dan de helft van de vluchten gerealiseerd. Vooral het aantal nachtvluchten viel veel lager uit dan gepland.

#### **Gevolgen niet realiseren prestaties**

Voor het opsporen van milieudelicten zijn de luchtwaarnemingen van essentieel belang. Dit geldt in het bijzonder voor de nachten, omdat uit ervaring bekend is dat dan de meeste lozingen plaatsvinden. Minder waarnemingen betekent ook automatisch minder gesignaleerde delicten.

De Algemene Rekenkamer heeft hierover eerder gerapporteerd in het rapport *Milieuvervuiling door zeeschepen*.<sup>12</sup>

Een belangrijk probleem bij de mogelijkheid om de overtreder te vervolgen is dat moet kunnen worden bewezen dat het milieudelict begaan is door een bepaald schip. Dit vraagt om een vrij hoge frequentie van de luchtwaarnemingen (heterdaad) of om alternatieve benaderingen. Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken diensten van het Ministerie van VenW werken aan dit soort alternatieven. Daarbij wil men onder meer vaartuigen gaan volgen via signalen die zij uitzenden op een bepaalde VHF-frequentie (Automatic Identification System). Vaartuigen boven de 300 ton zijn verplicht dit systeem aan boord te hebben. Door die posities te plotten en te combineren met de luchtwaarneming kan de vervuiler beter getraceerd worden.

#### *Douanetoezicht*

De Douane heeft voor de uitvoering van haar taken in 2003 om 104 uur ondersteuning vanuit de lucht gevraagd. Uiteindelijk is slechts een paar uur gerealiseerd. Dit leverde weinig op omdat de tijdstippen van inzet voor een groot deel door het KWC worden bepaald. Maatwerk was nauwelijks mogelijk. Effectief had de Douane hierdoor nauwelijks profijt van de inzet van vliegtuigen. Hiermee was ook het nut voor de Douane van de aan de Kustwacht ter beschikking gestelde luchtwaarnemer marginaal.

De Douane (regio West) past met ingang van 2004 vaker zogenaamd gericht preventief toezicht toe met de douanevaartuigen. Gericht preventief toezicht betekent dat op basis van signalen op zee een object blijvend wordt geobserveerd, totdat in een havensitatie door collega's kan plaatsvinden of totdat de observatie op zee door buitenlandse collega's wordt overgenomen. De observatie op zee is bedoeld om

<sup>12</sup> Tweede-Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 040 nrs 1–2.

verdachte bewegingen op zee (overboord zetten van lading; rendez-vous) vast te stellen ofwel uit te sluiten. Door de samenwerking met zowel buitenlandse douanediens ten als de eigen collega's in de havens, kan naar de mening van de Douane een grotere effectiviteit worden gerealiseerd dan met de «oude» aanpak.

#### *Mogelijke rol Kustwacht bij terrorismebestrijding*

Bij de terroristische dreiging in de kustwateren valt te denken aan de illegale binnenkomst van Nederland van leden van terroristische organisaties. De Nederlandse kuststrook leent zich hier goed voor. Ook zijn aanslagen mogelijk op de infrastructuur op zee (zoals boor- en productieplatformen en gas- en oliepijpleidingen). Hierdoor kunnen terroristen een milieuramp veroorzaken of de aanvoer van fossiele brandstoffen belemmeren. Voorts kunnen zij proberen de controle over een schip (zoals een cruiseschip, een veerpont, of een gas- of chemicaliën-tanker) over te nemen. Dit is eenvoudiger geworden doordat de bemanningen van dit soort schepen de afgelopen jaren zijn verkleind.

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de coördinatie van terrorismebestrijding. De landelijke terreurofficier van het OM is de eerstverantwoordelijke bij acties/oefeningen op het gebied van terroristische dreiging op de Noordzee. Er zijn twee terreurofficieren aangesteld.

Er zijn op dit moment veel internationale ontwikkelingen die de veiligheid in en om havens moeten verbeteren. Zo is er een maritiem datasysteem (meld- en volgsysteem) ontwikkeld met als doel adequaat te kunnen handelen bij de preventie van calamiteiten en olieverontreiniging. Dit systeem is in Nederland eind 2004 ingevoerd voor schepen boven een bepaald tonnage.

Per 1 juli 2004 is het Port Security System ingegaan. Deze International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-code) moet de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten garanderen. Dit geldt nu nog voor schepen boven de 500 ton en internationale reizen, maar waarschijnlijk zal binnen twee jaar dit systeem op alle schepen van toepassing zijn.

De verhoogde eisen aan de havens kunnen tot gevolg hebben dat risicovolle of illegale activiteiten zich naar zee verplaatsen. Over dit risico wordt voor zover bekend nog niet nagedacht in Kustwachtverband. De Kustwacht beschikt niet over een draaiboek specifiek gericht op terroristische dreigingen op zee. Als het gaat om de gevolgen zal de Kustwacht handelen zoals dat gebruikelijk is bij rampen incidentenbestrijding en SAR.

De DKW heeft initiatieven ontplooid om het Kustwachtcentrum te betrekken bij terrorismebestrijding. Het KWC beschikt over goede middelen om als commandocentrum bij acties op zee te dienen. Naar aanleiding daarvan heeft eind 2004 een oefening op het gebied van terrorismebestrijding op zee plaatsgevonden waarbij gebruik is gemaakt van de faciliteiten en kennis aanwezig bij het KWC.

### **3.6 Uitvoering dienstverleningstaken**

#### *3.6.1 Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?*

Door het ontbreken van meetbare doelstellingen kan de Algemene Rekenkamer deze vraag niet beantwoorden.

Daarbij constateert zij evenals bij de handhavingstaken dat het Jaaroverzicht Kustwacht 2003 weinig inzicht geeft in de mate waarin de doelstel-

lingen zoals verwoord in de beleidsplannen zijn gerealiseerd. Een koppeling tussen de geleverde beleidsprestaties, de daarmee gerealiseerde effecten en de achterliggende beleidsdoelen wordt niet gelegd.

### 3.6.2 *Hebben we gedaan wat we wilden doen?*

Het overgrote deel van de dienstverlenende taken wordt ad hoc ingepland. Hierdoor is het niet relevant om een uitspraak te doen over het verschil tussen de geplande uren zoals die zijn opgenomen in het GOJ 2003 en de gerealiseerde uren uit het Jaaroverzicht Kustwacht 2003.

Het jaaroverzicht geeft voor de uitvoering van de dienstverleningstaken veel meer inzicht in de realisatie van de beleidsprestaties dan het geval is bij de handhaving. Zo blijkt dat het vaarwegmarkeringsplan is gerealiseerd in april 2003 en dat een T0 en T1 meting<sup>13</sup> zijn uitgevoerd in het kader van het zeeverkeersonderzoek, waarmee aan de vraag was voldaan. De Algemene Rekenkamer acht dit overigens goede voorbeelden voor waar het eigenlijk om moet gaan: niet om de uren (input) maar om de feitelijke prestaties (output).

In het vervolg van deze paragraaf geeft de Algemene Rekenkamer een aantal voorbeelden van de uitvoering van dienstverleningstaken en de knelpunten die daarbij een rol spelen.

#### *De hulpverlening en redding (SAR)*

Deze taak heeft samen met de rampen- en incidentenbestrijding de hoogste prioriteit van de Kustwacht. Deze taak betreft niet alleen de Noordzee maar ook de kustwateren, de Waddenzee, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Stroom en het IJsselmeer (incl. randmeren) en het vaste land als het gaat om incidenten met luchtvaartuigen.

Hierbij doet zich het knelpunt voor dat de Kustwacht niet over voldoende eigen middelen beschikt om de taak uit te voeren. Hiervoor heeft de DKW ook de hulp van de KNRM ingeroepen. De KNRM wil hier wel gehoor aan geven maar beschikt op dit moment niet over voldoende reddingsstations om tijdig op alle locaties hulp te kunnen verlenen. De belangrijkste witte vlekken zijn het oostelijk gedeelte van de Ooster- en Wester-Schelde en de randmeren.

Vooraf voor het IJsselmeer doet zich verder nog het knelpunt voor dat de Kustwacht noch de samenwerkende diensten of de KNRM over voldoende middelen beschikken om de SAR-taak daar uit te voeren.

De Kustwacht is dan grotendeels aangewezen op de lokale autoriteiten. Die hebben deze vormen van hulpverlening (SAR, rampen- en incidentenbestrijding) veelal op eigen wijze georganiseerd. Dit betekent dat de DKW met alle autoriteiten specifieke afspraken moet maken, hetgeen voor hem praktisch onmogelijk is.

#### *Rampen- en incidentenbestrijding*

Uit het onderzoek is gebleken dat er bij deelnemers aan de Kustwacht onduidelijkheden bestaan rond de jurisdictie (de bestuurlijke verantwoordelijkheid) voor de rampen- en incidentenbestrijding op de Noordzee en meer nog bij de kustgebieden en grote binnenwateren. Dit zou gevolgen hebben voor de aansturing en samenwerking van land- en zeediensten. Formeel zou een en ander adequaat geregeld zijn en ook zijn uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld in het rampenplan voor de Noordzee 2003. Toch blijkt uit interviews dat het in de praktijk niet voor iedereen helder is wie, wanneer, waarvoor verantwoordelijk is.

<sup>13</sup> T0-meting = nulmeting = de meting van een situatie op een peildatum (T0) waarmee je situatie op een latere datum (T1) wil vergelijken om een ontwikkeling (bijv. effect van maatregelen) zichtbaar te maken.

Het genoemde rampenplan voor de Noordzee geeft een goed inzicht in de bestuurlijke verantwoordelijkheden en actoren die een rol spelen bij de rampenbestrijding. Nog beter geregeld is dit voor de Waddenzee. De provincies en gemeenten rond het waddengebied hebben de knelpunten rond de bestuurlijke indeling onderkend en hebben gezamenlijk het Rampenplan Waddenzee opgesteld. Per denkbare situatie geeft dat plan weer wat onder meer de verantwoordelijkheden, taken, noodzakelijke diensten en middelen zijn, zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau. De concreetheid en mate van detaillering van dit plan geeft betrokkenen nog meer houvast bij incidenten dan het rampenplan voor de Noordzee. De Algemene Rekenkamer merkt dit plan daarom aan als een «goed voorbeeld».

Bij rampen- en incidentenbestrijding is het van belang dat alle partijen die hierbij betrokken zijn elkaar over en weer goed informeren. Uit interviews blijkt dat dat niet altijd het geval is. Een voorbeeld hiervan is dat de Kustwacht incidenten niet altijd meldt aan de lokale nautische beheerders, waardoor deze niet tijdig eventuele noodzakelijke maatregelen voor het scheepvaartverkeer kunnen nemen.

Eén van de prestatiedoelen van de Kustwacht in dit verband is geoefendheid. Uit interviews blijkt dat dit een knelpunt zou kunnen gaan vormen. Om budgettaire redenen zijn niet alle diensten meer bereid om aan oefeningen deel te nemen. Dit geldt vooral voor de oefeningen op de binnenwateren. Voor het IJsselmeer worden ze al niet meer uitgevoerd, omdat sommige deelnemende organisaties zoals de ambulancediensten een rekening indienen als ze meedoen aan een oefening. Overigens wordt de noodzaak van oefenen wel voldoende onderkend.

### **3.7 Subconclusies**

Om de gevraagde behoefte van de beleidsverantwoordelijke ministeries te kunnen realiseren dient de Kustwacht de beschikbare middelen doelmatig in te zetten. De Algemene Rekenkamer concludeert dat in opzet hiervoor voldoende mogelijkheden aanwezig zijn, maar dat die in de praktijk nog niet volledig worden benut. Dit hangt samen met formele beperkingen (rechtspositie, opsporingsbevoegdheden), beperkingen in de kwaliteit van de middelen (te specialistisch) en beperkingen in de feitelijk beschikbare capaciteit.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer nemen de samenwerkende ministeries hier, ondanks de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 en het bindende GOJ, niet de verantwoordelijkheid die ze samen hebben voor de uitvoering van de Kustwachttaken. Daarbij nemen ze kennelijk voor lief dat bepaalde taken niet volledig worden uitgevoerd.

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat er evenals bij de vorige onderzoeken met name bij de handhaving sprake is van een onderrealisatie van de vaar- en vliegreuen. Door het ontbreken van (meetbare) doelstellingen en een onderbouwing van de beleidsbehoefte (zie hoofdstuk 2) is het niet mogelijk conclusies te trekken over de betekenis hiervan in termen van doelrealisatie of risico's.

Op initiatief van de DKW is het KWC in 2004 betrokken geweest bij een oefening gericht op het bestrijden van terrorisme op zee. De evaluatie van deze oefening moet uitwijzen of het KWC hierin daadwerkelijk een goede rol kan vervullen.

Met betrekking tot SAR en rampen- en incidentenbestrijding komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat, hoewel formeel de jurisdictie, taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd, hierover in de praktijk onduidelijkheden bestaan.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat een meer doelmatige inzet van middelen niet ook een evenredig meer doeltreffende inzet betekent.

## **4 ONTWIKKELINGEN**

### **4.1 Inleiding**

Mede door de eerder uitgevoerde onderzoeken zijn de ministeries betrokken bij de Kustwacht zich bewust van de knelpunten en nemen zij initiatieven om die knelpunten weg te nemen. Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken aan de hand van een aantal van die initiatieven. De volgende paragraaf gaat in op het verbeterplan dat de minister van VenW eind 2004 zou aanbieden. Dat dit nog niet gelukt is, illustreert hoe complex het is om tot gemeenschappelijke oplossingen te komen. Het zogenaamde redactiemodel moet leiden tot inzicht in de belangrijkste risico's op de Noordzee en de wijze waarop hier zo doelmatig en doeltreffend mogelijk op ingespeeld kan worden. Dit model staat beschreven in paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 over de beoordeling van de samenwerking in de PKHN benadrukt nog eens het streven van de ministeries om te komen tot een betere organisatie van de Kustwacht. In dit geval specifiek voor de handhavingstaken. Het hoofdstuk sluit af met de conclusie over de ontwikkelingen.

### **4.2 Verbeterplan**

In het voorjaar van 2003 is door de PKHN op basis van de evaluatie van de Kustwacht door Deloitte en Touche geconstateerd dat de knelpunten die de Algemene Rekenkamer al signaleerde in haar rapport in 1998 grotendeels nog niet waren opgelost.

Naar aanleiding van deze evaluatie heeft de minister van VenW de Tweede Kamer toegezegd een verbeterplan te zullen opstellen. Aan de ontwikkeling van zo'n plan dat op voldoende draagvlak kan rekenen van de in Kustwachtverband samenwerkende ministeries wordt nog gewerkt. Daarbij worden allerlei mogelijke scenario's tegen het licht gehouden.

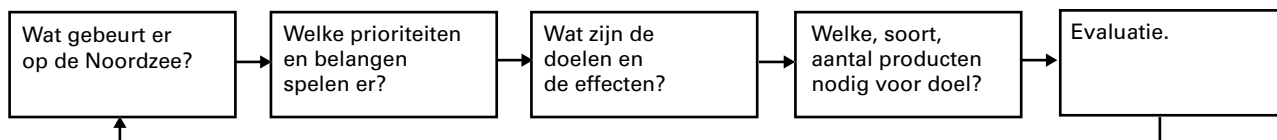
Het was de bedoeling het standpunt eind 2004 aan de Tweede Kamer voor te leggen. De minister heeft de Tweede Kamer inmiddels laten weten hierbij ook de uitkomsten van het onderhavige onderzoek van de Algemene Rekenkamer te willen betrekken (TK 24 november 2004, 27-1803).

### **4.3 Redactiemodel**

#### *4.3.1 Algemeen*

Zowel door de Algemene Rekenkamer in 1998 als Deloitte & Touche in 2003 is geconstateerd dat de Kustwacht input-gestuurd was: niet de beleidsbehoefte maar de beschikbare middelen bepaalden wat de Kustwacht zou doen in een jaar. Dit is ook onderkend door de deelnemende ministeries. Het Functioneel Parket heeft, als voorzitter van de PKHN, het initiatief genomen om hierin verandering te brengen en te komen tot een meer risicogerichte benadering. Om de risico's op de Noordzee beter te kunnen inschatten is het Functioneel Parket begonnen met het ontwikkelen van het onderstaande redactiemodel om te komen tot een goed beeld van wat er speelt op de Noordzee.

**Figuur 4: Redactiemodel voor Noordzee**



De PKHN heeft vervolgens gekozen voor de aansturing van de Kustwacht voor een 7-stappensysteem.<sup>14</sup> De idee van dit stappensysteem sluit aan op het redactiemodel van het Functioneel Parket (FP). De eerste stap in dit stappensysteem wordt gevormd door de analyse van risico's bij niet naleving van wettelijke voorschriften op zee.

Het stappensysteem gaat uit van sturing aan de hand van producten. Producten zijn dan de op schrift gestelde verwoordingen van handelingen en/of activiteiten.

Het systeem gaat ervan uit dat wordt gestuurd op het bereiken van doelen, van resultaten of van beoogde effecten. Daarbij worden de producten gekozen die naar verwachting qua aard en aantal leiden tot het bereiken van de doelen, resultaten of effecten.

De doelen, resultaten of effecten zijn afgeleid van de gestelde prioriteiten. De leden van de PKHN bepalen de prioriteiten en de beoogde doelen, resultaten of effecten. Dat doen ze aan de hand van een inventarisatie van risico's, waarbij de kans dat bepaalde overtredingen plaatsvinden in verband is gebracht met het effect dat die overtredingen veroorzaken (in de zin van bijvoorbeeld schade aan het milieu en geldelijk gewin).

#### 4.3.2 Risicogerichte benadering

Ten behoeve van de risicogerichte benadering zijn inmiddels voor een aantal terreinen analyses gedaan. De eerste is onder verantwoordelijkheid van de unit Milieucriminaliteit van het KLPD uitgevoerd door verschillende onderdelen van dit korps naar aanleiding van het rapport *Milieuvervuiling door Zeeschepen* van de Algemene Rekenkamer<sup>15</sup> en is in juli 2003 gepresenteerd. Dit betreft het rapport *Naleving op de Noordzee, een verkenning van risico's; deelrapportage Waterverontreiniging*.

Bureau Berenschot begeleidt de invoering van de risicogerichte benadering. Berenschot maakt hiervoor gebruik van het «orderingsmodel bedreigde belangen Noordzee» dat is ontwikkeld door de Beleidsgroep Handhaving Noordzee (BHN, een permanente werkgroep van de PKHN). Dit model is toegepast bij de door Berenschot georganiseerde expertmeeting ter validering van de risico-inschattingen. Hierbij waren belanghebbenden uit alle sectoren met belangen op de Noordzee vertegenwoordigd.

In een zogenaamde «decision room meeting» beantwoordden de aanwezigen vragen over onder meer de mate van handhaving en het effect van de handhaving. Deze methode bleek een grote mate van overeenstemming op te leveren over de kans en het effect van optreden van risico's en de mate van handhaving.

Deze uitkomsten vormen de basis voor het vervolgtraject waarin de «nieuwe» effectdoelen en de instrumenten om die te realiseren, moeten worden benoemd.

Het zal nog minimaal enkele jaren in beslag nemen voordat het model gereed en volledig geïmplementeerd is.

<sup>14</sup> Omgevingsanalyse; prioriteitsstelling; effecten; stuurgetallen; streefwaarden; producten; evaluatie en bijsturing.

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 040, nr. 2.

Uit de analyses blijkt dat er tal van factoren van invloed zijn op het nalevingsgedrag op de Noordzee. Hieruit kan worden afgeleid dat handhaving niet alleen een zaak voor de Kustwacht is; er moet een samenstelsel van instrumenten komen: onder meer preventie, kennisoverdracht, communicatie, boetes, wetgeving, handhaving.

#### **4.4 Beoordeling samenwerking PKHN**

Het Functioneel Parket heeft bureau Berenschot gevraagd om de samenwerking te beoordelen binnen de PKHN.

Berenschot komt tot de volgende conclusies:

- De PKHN bereikt het belangrijkste resultaat, het beleidsplan, maar heeft tot op heden in beperkte mate een aansturing op verhoogde samenwerking en effectiviteit tussen de partijen binnen de Kustwacht gerealiseerd.
- De formele werking van de PKHN is niet meer geheel conform het reglement.
- De samenstelling van de PKHN is niet optimaal ingericht voor de taken en verantwoordelijkheden van organisaties met een taak op de Noordzee.
- Er is een basismotivatie bij de leden van de PKHN om te werken aan verdergaande samenwerking in beleidsmatige aansturing en het nader uitwerken van vergaande integratie. Voor een vernieuwende aanpak van beleid en uitvoering is een verhoogde intensiteit van overleg noodzakelijk.

Berenschot beveelt naar aanleiding hiervan aan:

- gebruik te maken van de mogelijkheden binnen de PKHN om meer gestructureerd en intensiever met elkaar samen te werken;
- een gedegen onderzoek uit te voeren naar mogelijke inrichtingsvormen voor een vergaande integratie van tactische en operationele opsporingstaken op de Noordzee.

#### **4.5 Subconclusie**

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de in de Kustwacht samenwerkende ministeries zich bewust zijn van het feit dat er knelpunten zijn in het functioneren en ook goede initiatieven hebben ontplooid om die knelpunten weg te nemen.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de Kustwacht een weinig coherent geheel is van diensten die onder die noemer moeten samenwerken, maar in de praktijk vooral gaan en staan voor de belangen van de eigen dienst/het eigen ministerie.

Ondanks de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 en het bindende GOJ nemen de samenwerkende ministeries in de praktijk niet de verantwoordelijkheid die ze samen hebben voor de uitvoering van de Kustwacht-taken. Dit betreft vooral het beschikbaar stellen van het nodige personeel en materieel om de goede uitvoering van de Kustwacht-taken mogelijk te maken. In de praktijk blijkt het eigen departementale belang vaak te prevaleren boven het Kustwachtbelang.

Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat het VBTB-gedachtegoed in opzet aanwezig is in de Overeenkomst voor de Kustwacht 1995 maar in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking komt. De drie «w-vragen»<sup>16</sup> worden niet goed beantwoord. Daardoor ontbreekt het inzicht in de relatie tussen de doelen, prestaties, effecten, middelen en budget. Dit betekent onder meer dat het niet mogelijk is om te beoordelen hoeveel en welke capaciteit nodig is om de doelstellingen te realiseren en dat het evenmin goed mogelijk is te beoordelen in hoeverre de inzet van de Kustwacht doelmatig en doeltreffend zal zijn of is geweest. Ook is het niet mogelijk de risico's aan te geven die ontstaan door het niet of in mindere mate uitvoeren van de Kustwacht-taken.

Overigens blijkt wel uit het onderzoek dat de mogelijkheden voor een meer doelmatige en doeltreffende inzet van mensen en middelen nog onvoldoende worden benut.

Het onderzoek had mede tot doel na te gaan of de in eerder onderzoek geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat dit maar zeer beperkt het geval is.

- De doelmatige inzet van middelen (materieel en personeel) is in beperkte mate gerealiseerd.
- Er ontbreekt over het algemeen nog steeds een onderbouwing van de behoefte aan vaar- en vliegreuen.
- Er is in vergelijking met 1998 en 2003 geen duidelijk zichtbare verbetering opgetreden in de realisatie van het aantal vaar- en vliegreuen. Niettemin kon bij de inzet van de vliegende middelen grotendeels aan de behoefte worden voldaan door die middelen bij patrouillevluchten voor meer taken in te zetten. De nieuwe risico-benadering vraagt mede om vliegende middelen op afroep. Die behoefte kan niet worden opgevangen met de huidige middelen.
- De DKW heeft nog steeds onvoldoende mogelijkheden om alle geplande acties uit te voeren.
- Het jaarplan is nog steeds onvoldoende leidend voor de diensten. De directeur kan niet ingrijpen als de vaartuigen, vliegtuigen of het personeel van de diensten niet op het afgesproken moment beschikbaar komen. Binnen het samenwerkingsverband is hij sterk afhankelijk van de medewerking van de diensten. Zijn rol is uitvoerend en volgend gebleven.
- De samenwerkende diensten hebben hun financiële relaties onvoldoende geregeld. Door het ontbreken van inzicht in de uitgaven voor de uitvoering van Kustwacht-taken ontbreekt een belangrijk sturings-middel voor een efficiënte inzet van mensen en middelen.

---

<sup>16</sup> Wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten?

De Algemene Rekenkamer concludeert tot slot dat de in de Kustwacht samenwerkende ministeries zich bewust zijn van het feit dat er knelpunten zijn in het functioneren en dat zij inmiddels goede initiatieven hebben ontplooid om die knelpunten weg te nemen. Zo is in 2004 de zogenaamde risicobenadering geïntroduceerd die beleid en beleidsprestaties koppelt aan risico's (kans x gevolg). Volledige implementatie van deze benadering zal naar de mening van de Algemene Rekenkamer zeker bijdragen aan een beter handhavingsniveau en daarmee aan de achterliggende doelstellingen.

## 5.2 Aanbevelingen

In plaats van de middelen zou het beleid bepalend moeten zijn voor het inzetten van instrumenten zoals de Kustwacht. De ministeries die verantwoordelijk zijn voor het beleid gericht op de Noordzee zouden daarom voor elk van die beleidsterreinen expliciet moeten maken wat ze willen bereiken, wat ze daarvoor gaan doen en wat ze daarvoor over hebben. De antwoorden op die vragen moeten zoveel mogelijk SMART-C zijn en ook logisch op elkaar aansluiten.

Op basis hiervan zou in interdepartementaal verband, bijvoorbeeld in het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON), kunnen worden beoordeeld of en zo ja hoe doelmatigheidswinst en doeltreffendheidswinst kan worden geboekt bij het realiseren van de verschillende beleidsdoelen. Ook hier geldt dat het doel en niet het instrument voorop moet staan.

Uitgaande van het blijven voortbestaan van één Kustwacht betekent dit dat de betrokken ministeries moeten beoordelen of het inzetten van de Kustwacht doelmatig en doeltreffend zal zijn. Gelet op de dynamiek van beleid zou de Kustwacht een flexibele organisatie moeten zijn die goed kan inspelen op een wisselende vraag.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom meer concreet het volgende aan:

### *Meetbare doelen en prestaties*

- Leg beleid en beleidsprestaties duidelijke vast, in meetbare termen en met een tijdhorizon.
- Onderbouw de keuze voor de Kustwacht als instrument voor het realiseren van de doelen.
- Specificeer in meetbare termen de prestaties die van de Kustwacht worden verlangd en wanneer die prestaties geleverd moeten zijn en maak daarbij duidelijk hoe dit moet bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen.

### *Organisatie van de Kustwacht*

- Geef de Kustwacht een generieke in plaats van specifieke taak (bijvoorbeeld het bijdragen aan het realiseren van het Nederlandse beleid gericht op de Noordzee).
- Leg de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in één hand voor het leveren van de prestaties in Kustwachtverband. In een samenwerkingsverband waarin iedereen verantwoordelijk is, voelt niemand zich verantwoordelijk.
- Koppel de verantwoordelijkheid voor het beleid aan de verantwoordelijkheid voor budget en/of middelen.
- Creëer dusdanige waarborgen dat de Kustwacht kan beschikken over de personele en materiële middelen die nodig zijn voor het leveren van de gevraagde prestaties.

*Vergroting doelmatigheid en doeltreffendheid van de Kustwacht in zijn huidige vorm*

- Harmoniseer de rechtspositie van personeel dat voor Kustwachttaken wordt ingezet.
- Geef personeel dat wordt ingezet voor de handhavingtaken ruimere opsporingsbevoegden dan nodig voor de eigen specifieke taak;
- Streef ernaar op termijn te komen tot specifiek Kustwachtpersoneel, zoals thans al het geval is bij de Kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba.
- Stel meer bemanningen beschikbaar voor de vliegende en varende middelen.
- Laat in het vlootplan voor de Noordzee het belang van de Kustwacht beter meewegen, zodat er meer breed inzetbare middelen komen.

De Algemene Rekenkamer is positief over de kritische houding van de actoren die samenwerken in de Kustwacht en de initiatieven die naar aanleiding daarvan ontplooid zijn om te komen tot verbeteringen. De nieuwe risicobenadering acht zij in dit verband een goed voorbeeld.

- Zij adviseert de ministeries om ook zorg te dragen voor de financiële, personele en materiële middelen die deze benadering tot een succes moeten maken.

## 6 REACTIE VAN DE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

### 6.1 Inleiding

Alle ministers betrokken bij de Kustwacht hebben per brief gereageerd op het rapport. De ministers van Justitie en voor V&I alsmede de ministers van VenW en Defensie zonden een gezamenlijke brief. De volgende tabel geeft een overzicht van de ontvangen brieven.

Ministerie	Datum brief
Gezamenlijke reactie Justitie en V&I	22 maart 2005
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	30 maart 2005
Financiën	23 maart 2005
Gezamenlijke reactie VenW en Defensie	24 maart 2005
Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	31 maart 2005

De ministers gaan in hun brief vooral in op de conclusies en aanbevelingen die zijn vermeld in bijlage 3 van dit rapport. Daarnaast plaatsen de ministers van BZK en LNV nog een algemene opmerking. De reacties van de ministers zijn samengevat in paragraaf 6.2.<sup>17</sup> De Algemene Rekenkamer geeft haar nawoord in paragraaf 6.3.

### 6.2 Reactie van de ministers

#### 6.2.1 Algemeen

De ministers van BZK, Defensie en VenW onderschrijven in grote lijnen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. Zij vinden ze herkenbaar en bevestigen reeds eerder gedane constatering. De bevindingen inclusief conclusies en aanbevelingen bieden naar hun mening een goede leidraad bij de lopende voorbereiding van een kabinetsstandpunt inzake de Kustwacht Nederland. De minister van Financiën verwijst in zijn reactie ook naar dit kabinetsstandpunt en ziet in het rapport van de Algemene Rekenkamer een belangrijke impuls om de totstandkoming ervan te versnellen.

De andere ministeries reageren niet in algemene termen op het rapport.

De minister van LNV merkt op dat hij in hoofdstuk 4 «Ontwikkelingen» een verwijzing mist naar het opgerichte Communautair Bureau voor de Visserijcontrole. Dit gemeenschappelijke Europese controlebureau krijgt als kerntaak de coördinatie van de controle-inzet van de EU-landen.

*6.2.2 Conclusie: de Kustwacht is geen coherent geheel van diensten; het eigen departementaal belang prevaleert boven het gemeenschappelijke Kustwachtbelang.*

De ministers van Financiën, VenW en Defensie onderschrijven dat de Kustwacht geen coherent geheel van diensten is. De minister van Financiën verklaart dit door te wijzen op het feit dat de Kustwacht een groot samenwerkingsverband is met een zeer multifunctioneel karakter, waarbij de plaats (de Noordzee) waar de taken worden uitgevoerd bepalend is. Daarnaast zijn er zowel activiteiten in Kustwachtverband die meer doelstellingen tegelijk dienen als taken met een duidelijk verschillend karakter die om verschillend materieel en ander gekwalificeerd personeel vragen.

<sup>17</sup> De integrale reacties van de ministers zijn te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De genoemde ministers zijn het niet eens met de conclusie dat de departementale belangen prevaleren boven het gemeenschappelijke kustwachtbelang. De minister van Financiën wijst daarbij op het feit dat de douanevaartuigen voor de helft van de beschikbare capaciteit beschikbaar zijn voor andere dan douanetaken en dat de douane vrijwel altijd patrouilleert voor meer taken. Daarnaast wordt vanuit multidisciplinaire teams gewerkt (douane, Kmar en AID) en worden gemeenschappelijke patrouilles en controles uitgevoerd.

Verder merkt de minister op dat naar aanleiding van het eerdere rapport van de Algemene Rekenkamer *Functioneren Kustwacht* bij de aanschaf van de nieuwe (douane) vaartuigen overigens uitgebreid vooroverleg is geweest met overige Kustwachtpartners over de uitrusting en het gezamenlijke gebruik ervan.

De ministers van VenW en Defensie zijn van mening dat het Kustwachtbelang en het departementaal belang in elkaars verlengde liggen en moeten bijdragen aan het algemene publieke belang. Gezien de multifunctionele inzet van de middelen komt het echter voor dat de inzet voor een departementale, niet-Kustwachttaak, op basis van een belangenafweging moet prevaleren boven de inzet ten behoeve van een in Kustwachtverband uitgevoerde taak.

De minister van Financiën merkt verder nog op dat sommige controles zo specifiek zijn en zo veelvuldig moeten plaatsvinden, dat deze naar zijn mening beter door de controledienst van het vakdepartement en onder diens verantwoordelijkheid kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld de visserijcontroles van de AID). Dit sluit aan bij de opmerking van de minister van LNV. Hij herkent zeker voor de visserijcontrole, het beeld niet dat er binnen de Kustwacht een gezamenlijk belang bestaat dat prevaleert boven de departementale belangen.

De minister van BZK hecht eraan één onderdeel van het rapport te nuanceren. Het terugtrekken van varende middelen van de KLPD was niet het gevolg van een wens om die middelen binnen het departement in te zetten, maar van het feit dat de controles doelmatiger en doeltreffender konden worden uitgevoerd met vliegende middelen en door te interverneren in de zeehavens in plaats van op zee.

De aanbeveling dat het inzetten van de Kustwacht een weloverwogen keuze moet zijn, gebaseerd op het beleid en niet een verplichting, onderschrijven de ministers van VenW en Defensie volledig en is onderdeel van het lopende interdepartementale proces ter voorbereiding van een Kabinetsstandpunt over de Kustwacht. Daarbij wordt gekeken welke taken onder de Kustwacht zouden moeten vallen. Dit gebeurt op basis van een geactualiseerde en toekomstgerichte taakanalyse voor de Noordzee en de daarbij behorende zwaartepunten.

Ook de ministers van Justitie en V&I onderschrijven dat de inzet van de Kustwacht als welbewuste keuze dient plaats te vinden op basis van duidelijk geformuleerd beleid.

### *6.2.3 Conclusie: Het VBTB-gedachtegoed is niet in de praktijk gebracht*

Om het VBTB-gedachtegoed voor de Kustwacht beter in de praktijk te brengen, beveelt de Algemene Rekenkamer aan beleid en beleidsprestaties duidelijk vast te leggen, in meetbare termen met een tijdhorizon. Ook beveelt zij aan de verantwoordelijkheden voor beleid en budget te koppelen.

De ministers van Justitie, V&I, VenW en Defensie zijn het met eerste

aanbeveling eens. De minister van VenW voegt hieraan toe dat zij reeds initiatieven heeft genomen om het beleid en de beleidsprestaties duidelijker in SMART-termen vast te leggen.

De ministers van Justitie en V&I zijn het er echter niet mee eens dat de verantwoordelijkheden voor beleid en budget gekoppeld zouden moeten zijn. Dit is naar hun mening onuitvoerbaar voor Justitie. Die onuitvoerbaarheid doet zich voor zodra de verantwoordelijkheid voor het justitieel beleid inzake de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de Vreemdelingenwet in verband wordt gebracht met de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. Eén van de grondslagen van het politiebestedel – hier in ruime zin bedoeld – is immers de strikte scheiding tussen het gezag over (de taakuitvoering van) de sterke arm van de overheid en het beheer daarvan. Deze scheiding is gebaseerd op staatkundige principes, zoals de verdeling van macht en *checks and balances*.

Zo behoren de opsporing van strafbare feiten alsmede het beleid terzake tot de wettelijke verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie terwijl de verantwoordelijkheid voor de handhavings-/opsporingsdiensten en de instandhouding daarvan elders ligt. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Vreemdelingenwet, die belegd is binnen het Vreemdelingenzaken & Integratie-domein, terwijl de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het handhavingsapparaat, i.c. de Koninklijke Marechaussee, tot de verantwoordelijkheden van Defensie behoort.

Wel achten de ministers het zeer goed denkbaar dat de verantwoordelijkheden voor de instandhouding van de Kustwacht en voor de levering van de door de verschillende beleidsdepartementen verlangde prestaties in één hand worden gelegd.

De minister van VenW is het wel eens met de koppeling beleid budget indien de Algemene Rekenkamer bedoelt dat een koppeling gelegd moet worden tussen budgetten en (de verantwoordelijkheid voor) de uitvoering van het beleid. Het vaststellen van algemene beleidsambities in beleidsnota's, internationale verdragen, wettelijke verplichtingen e.d. blijft een verantwoordelijkheid van de respectievelijke departementen. De minister kan zich daarbij voorstellen dat de uitvoering van dat beleid (bijvoorbeeld in de vorm van het beleidsplan *Dienstverlening en handhaving*, zoals dat nu voor de Kustwacht is opgesteld) aan derden wordt opgedragen. Daar horen dan ook voldoende middelen bij om die beleidsplannen te kunnen uitvoeren

De minister van Financiën merkt op dat, gelet op de invalshoek van het rapport, de conclusie dat het VBTB-gedachtegoed niet goed in de praktijk is gebracht, de Kustwacht in zijn geheel betreft en niet elke deelnemende dienst afzonderlijk. Voor de Douane is het beeld anders.

De Douane heeft bij het denken in termen van prestaties en effecten, toe te passen methoden en technieken (risicobenadering) en dergelijke de afgelopen jaren een forse inhaalslag gepleegd.

De Douane neemt in zijn beleids- en jaarplancycclus de doelstellingen van het beleid en de daarvoor noodzakelijke mensen en middelen op. Hierbij merkt de minister op dat de doelstelling van het beleid niet zozeer is de aantallen controles en opgemaakte processen-verbaal, maar vooral de zichtbare aanwezigheid en toezicht op zee. In termen van prestaties is dit uitsluitend meetbaar in het aantal vaaruren. Verder is de Douane één van de diensten die een volledig overzicht kunnen geven over de inzet van personeel en de jaarlijkse kosten die zijn toe te schrijven aan Kustwacht-activiteiten.

De minister van LNV deelt de conclusie evenmin waar het zijn ministerie betreft. Hij legt uit dat binnen zijn departement het beleid en de beleidsdoelen op het gebied van visserij leiden tot weloverwogen keuzes voor de in te zetten instrumenten. Het gaat daarbij om een scala aan instrumenten; niet alleen de Kustwacht. Het gewenste operationele resultaat wordt jaarlijks gedefinieerd en daarbij wordt aangegeven hoe de instrumenten bijdragen aan de realisering ervan. De minister wijst overigens op de interactie die bestaat tussen de controles aan de wal en die op zee, waarbij de resultaten van de walcontroles vaak richtinggevend zijn voor de operationele inzet op zee.

*6.2.4 Conclusie: Eerder geconstateerde tekortkomingen zijn nog niet weggenomen.*

De ministers van Justitie en V&I zijn van mening dat de verschillende bewegingen die in gang zijn gezet al voor tastbare verbeteringen hebben gezorgd, zodat de conclusie niet meer gerechtvaardigd is dat de geconstateerde tekortkomingen nog niet zijn weggenomen. De ministers vinden dat de tekortkomingen nog niet *geheel* zijn weggenomen.

De minister van Financiën wijst erop dat de conclusie betrekking heeft op de Kustwacht als geheel. De Douane heeft de eerder geconstateerde tekortkomingen wel weggenomen.

De ministers van VenW en Defensie delen de conclusie van de Algemene Rekenkamer. Zij verwijzen daarbij naar een aantal initiatieven dat is genomen om die knelpunten weg te nemen, zoals de totstandkoming medio 2005 van het Integraal Beheersplan Noordzee (IBN) dat een geïntegreerde visie geeft op het beheer van de Noordzee en de introductie van het zogenaamde «7 stappenmodel» voor de beleidsmatige aansturing van handhavingsactiviteiten van de Kustwacht (zie § 4.3.1). Daarbij zal de Kustwacht flexibeler inzetbaar moeten zijn op die momenten waarop dat voor een adequate bestrijding van risicovolle regelovertreiding nodig is of voor het leveren van een bijdrage aan het verkrijgen van inzicht en het bepalen van de strategie.

Interdepartementaal worden stappen ondernomen om te komen tot een Kabinetsstandpunt inzake de Kustwacht Nederland. Daarbij worden naast de hierboven genoemde initiatieven ook andere gesignaleerde knelpunten meegenomen.

*6.2.5 Conclusie: Initiatieven van de ministeries kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten.*

De minister van Financiën wijst erop dat vanaf het moment waarop met de gedachtevorming over de Kustwacht een begin is gemaakt, inmiddels meer dan tien jaren zijn verstreken. In die periode zijn er zeer veel ontwikkelingen geweest die een herbezinning op de taken van de Kustwacht zinvol maken. De vraag is of een Kustwacht waarin zowel dienstverlenende als handhavingstaken zijn samengevoegd, de verschillende belangen op de meest optimale manier dient. De minister denkt hierbij aan ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, zowel nationaal als internationaal. Ook de uitgangspunten van het project *Andere Overheid* is een factor waarmee rekening moet worden gehouden. Inmiddels zijn er door het Ministerie van VenW initiatieven ontplooid om deze fundamentele, open discussie op hoog interdepartementaal niveau te voeren. De minister van Financiën is er een voorstander van om eerst een fundamentele interdepartementale studie verrichten naar de taken

van de Kustwacht. Daarna volgen logischerwijze beslissingen over organisatie, bevoegdheden, werkwijze, financiering en beheer e.d. De minister merkt in dit verband op dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderdeel zijn van het lopende interdepartementale proces ter voorbereiding van het kabinetsstandpunt over de Kustwacht. Het rapport is volgens de minister dan ook een belangrijke impuls om dit proces te versnellen.

De ministers van VenW en Defensie vinden het verheugend dat de Algemene Rekenkamer onderkent dat inmiddels goede initiatieven zijn genomen die kunnen bijdragen aan het wegnemen van de knelpunten. Zij delen mede dat deze initiatieven zullen worden voortgezet en zo mogelijk worden geïntensiveerd.

### **6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *6.3.1 Algemeen*

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de meeste ministers haar bevindingen onderschrijven en dat haar conclusies en aanbevelingen een rol spelen bij de voorbereiding van het Kabinetsstandpunt over de Kustwacht Nederland. Zij ziet dit standpunt met belangstelling tegemoet.

#### *6.3.2 Laten prevaleren van departementale belangen*

Zoals de minister van Financiën terecht constateert heeft de Algemene Rekenkamer het rapport geschreven vanuit het perspectief van de Kustwacht als geheel en niet vanuit de samenstellende delen. Dat betekent inderdaad dat de wijze waarop de afweging departementaal belang versus Kustwacht belang wordt gemaakt, verschilt per deelnemer. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Douane, die inderdaad een van de meest solidaire partners in de Kustwacht is.

Ook de opmerking van de ministers van VenW en Defensie is terecht, soms kunnen departementale belangen gerechtvaardigd prevaleren boven het kustwachtbelang.

De motieven van de KLPD nuanceren het beeld van een deelnemer die het eigen belang boven het Kustwachtbelang laten gaan.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer nemen deze reacties niet weg dat de afweging niet in Kustwachtverband wordt gemaakt; er wordt met andere woorden niet per se rekening gehouden met de prioriteiten van de Kustwacht. Dit bevreemdt de Algemene Rekenkamer omdat dit strijdig is met het «samenwerkingsverband Kustwacht» en ingaat tegen de doelstelling van de Kustwacht om de Noordzeemiddelen doelmatiger in te zetten. Dit beperkt de Kustwacht in zijn mogelijkheden de middelen optimaal in te zetten en die inzet te beheersen.

#### *6.3.3 Koppeling beleid en middelen*

De Algemene Rekenkamer is het eens met het argument van de ministers van Justitie en V&I dat koppeling van de verantwoordelijkheid voor beleid en middelen niet altijd mogelijk is, met name in die gevallen die de ministers zelf noemen.

In zijn algemeenheid gaat het er echter om dat de beleidsverantwoordelijke ministers conform VBTB duidelijk maken welke doelen ze willen bereiken, wat ze daarvoor willen (laten) doen en wat dat mag kosten.

#### *6.3.4 Wegnemen tekortkomingen*

De reacties van de ministers geven de Algemene Rekenkamer aanleiding op te merken dat, hoewel, zoals de ministers van Justitie en V&I aangeven, al veel in beweging is gezet, veel van die maatregelen nog in het beginstadium van implementatie verkeren. Die maatregelen hebben dan ook nog maar beperkt tot verbeteringen kunnen leiden. Ook verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar aanbeveling om voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikbaar te stellen om maatregelen, zoals de risicobenadering, tot een succes te maken.

Knelpunten geconstateerd door Algemene Rekenkamer in 1998 en de status van die knelpunten bij evaluatie door Deloitte en Touche in 2003

Knelpunten geconstateerd door Algemene Rekenkamer in 1998	Stand van zaken 2003, bij evaluatie door Deloitte en Touche
Jaarplannen zijn niet volledig en de beleidsdoelstellingen zijn zeer globaal	Op een beperkt aantal gebieden verbetering, maar grotendeels zijn de bevindingen nog valide
Onderbouwing van de behoefte aan vaar- en vlieguren ontbreekt in veel gevallen	Knelpunt nog geheel valide
Ontbreken of late informatievoorziening vanuit diensten aan het KWC over beoogde operaties en beschikbaarheid van personeel, vaar- en vlieguren	Verschildt per dienst, maar probleem grotendeels nog steeds valide
Staattoezicht op de Mijnen van het Ministerie van Economische Zaken maakt geen onderdeel uit van het samenwerkingsverband	Situatie ongewijzigd
Structurele onderrealisatie voor wat betreft de uitvoering van de vaar- en vlieguren	Probleem voor de meeste taken nog geheel valide
Directeur van de KWC heeft onvoldoende mogelijkheden om geplande acties uit te voeren	Probleem deel nog valide, met uitzondering van een beperkt aantal diensten dat de vaartuigen vrijwel volledig ter beschikking stelt aan de DKW voor de uitvoering van Kustwachttaken
Diensten hebben hun financiële relaties onvoldoende geregeld. Zo ontbreekt het inzicht in de uitgaven voor de uitvoering van de Kustwachttaken	Probleem grotendeels nog valide. Het financieel inzicht is gefragmenteerd.

**Mate waarin beleidsplannen voldoen aan de eisen**

Eisen aan de operationele beleidsplannen. Deze dienen ten minste de volgende onderwerpen te bevatten:

1. hoofddoelstelling(en) en subdoelstellingen;
2. achterliggende beleidsplannen, beleid en visie;
3. (inter)nationale ontwikkelingen;
4. beleidsverantwoordelijk(e) departement(en);
5. taakverantwoordelijke dienst(en);
6. gewenste output;
7. registratie en rapportage;
8. rol van het Kustwachtcentrum;
9. randvoorwaarden te stellen aan:
  - a. het personeel;
  - b. de te gebruiken middelen;
  - c. de realisatie van vaar- en vliegreuen;
  - d. de combinatie met andere taken;
  - e. de ad hoc inzet;
10. geschat aantal vliegreuen en/of vaaruren.

Het GOJ 2004 geeft het volgende beeld ten aanzien van het voldoen aan de eisen van de overeenkomst voor de Kustwacht:

Eis Taak	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Doel	Beleid	Ontw	Min	Dienst	Output	Reg/ rapp	Kwc	Voorw	V&V uren
<b>Handhaving</b>	v <sup>1</sup>		v <sup>2</sup>							
<i>Algemene politietaak</i>	-			v	v	v	-	-	-	v
<i>Milieuwetgeving</i>	v	-	-	v	v	v	-	-	v	v
<i>Visserijwetgeving</i>	-	v	-	v	v	v	v	-	v	v
<i>Wetgeving scheepvaartverkeer</i>	v	-	-	v	v	v	-	-	v	v
<i>Wetgeving uitrusting van schepen<sup>3</sup></i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Douanetoezicht</i>	v	-	-	v	v	v	-	-	v	v
<i>Grensbewaking</i>	v	v	v	v	v	v	-	-	v	v
<b>Dienstverlening</b>										
<i>Verkeersdiensttaken</i>	v	-	v	v	v	v	-	v	v	v
<i>Vaarwegmarkering</i>	v	-	-	v	v	v	-	v <sup>4</sup>	-	v
<i>Zeeverkeersonderzoek</i>	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v
<i>Nood-, spoed- en veiligheidsverkeer</i>	v	-	v	v	v	v	-	v	-	v
<i>SAR</i>	v	-	-	v	v	v	v	v	-	v
<i>Rampen- en incidentenbestrijding</i>	v	-	v	v	v	v	v	v	-	v

Legenda: v = herkenbaar opgenomen in beleidsplan

- = niet herkenbaar opgenomen in beleidsplan

<sup>1</sup> Het algemene operationele doel is in de inleiding van het handhavingplan vermeld: naleving van de wettelijke voorschriften op de Noordzee.

<sup>2</sup> Het handhavingplan beschrijft in algemene zin een aantal ontwikkelingen rond de uitvoering van de handhavingstaken.

<sup>3</sup> Niet expliciet gevonden in het handhavingplan.

<sup>4</sup> Verwezen wordt naar de operationele overeenkomst DNZ-KWC.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
Kustwacht geen coherent geheel van diensten. Eigen departementaal belang prevaleert boven gemeenschappelijk Kustwachtbelang	Maak het inzetten van de Kustwacht een weloverwogen keuze gebaseerd op het beleid en niet op basis van de verplichting dit instrument in te zetten.	De ministers van Financiën, Defensie, VenW en LNV onderschrijven de conclusie dat de Kustwacht geen coherent geheel is. De minister van LNV herkent het beeld niet dat er een gezamenlijk belang bestaat dat prevaleert boven departementaal belang. De ministers van Financiën, Defensie, VenW en BZK zijn het niet eens met de conclusie dat departementaal belang prevaleert boven gezamenlijk belang. De minister van Financiën wijst erop dat de Douane voor 50% wordt ingezet voor niet-Douanetaken. De ministers van VenW en Defensie wijzen erop dat departementale belangen soms terecht kunnen prevaleren boven gezamenlijk belang.	De Algemene Rekenkamer deelt de mening van de ministers van Defensie en VenW dat departementale belangen soms terecht prevaleren boven gezamenlijke belangen. Ook de opmerking van de minister van Financiën, waarin hij erop wijst dat de Douane zeer solidair is in Kustwachtverband onderkent de Algemene Rekenkamer. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer neemt een en ander niet weg dat veel afwegingen niet in Kustwachtverband worden gemaakt.
VBTB-gedachtegoed niet in praktijk gebracht	Leg beleid en beleidsprestaties duidelijk vast, in meetbare termen met een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid van beleid en verantwoordelijkheid voor budget.	De ministers van Justitie, BZK, V&I, VenW en Defensie onderkennen de conclusie. VenW heeft inmiddels initiatieven genomen om beleidsdoelstellingen SMART te formuleren. De ministers van Justitie en V&I delen de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat er een koppeling moet worden gelegd tussen beleid en budget. De ministers van Financiën en LNV delen deze conclusie niet, de Douane en de AID passen VBTB toe, aldus de ministers.	De Algemene Rekenkamer is het eens met het argument van de ministers van Justitie en V&I dat koppeling van de verantwoordelijkheid voor beleid en budget niet altijd mogelijk is. Het gaat er de Algemene Rekenkamer in zijn algemeenheid om dat de beleidsverantwoordelijke ministers conform VBTB duidelijk maken welke doelen ze willen bereiken, wat ze daarvoor willen (laten) doen en wat het mag kosten.
Eerder geconstateerde tekortkomingen zijn nog niet weggenomen.	Geen specifieke aanbeveling, zitten besloten in de andere.	De ministers van VenW en Defensie delen deze conclusie maar verwijzen daarbij naar een aantal initiatieven die zijn genomen om de knelpunten weg te nemen. De ministers van Justitie en voor V&I zijn van mening dat deze conclusie niet meer geheel gerechtvaardigd is omdat de verschillende bewegingen die in gang zijn gezet al voor tastbare verbeteringen hebben gezorgd. De minister van Financiën wijst erop dat de conclusie betrekking heeft op de Kustwacht als geheel en dat de Douane de geconstateerde tekortkomingen heeft weggenomen.	De reacties van de ministers geven de Algemene Rekenkamer geen aanleiding haar conclusie te herzien. Hoewel al veel in gang is gezet, verkeren nog veel maatregelen in het beginstadium van implementatie. De maatregelen hebben ook nog maar beperkt tot verbeteringen geleid. Ook verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar aanbeveling om voldoende financiële, materiële en personele middelen beschikbaar te stellen om maatregelen zoals de risicobenadering tot een succes te maken.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Initiatieven van de ministeries kunnen bijdragen aan wegnemen knelpunten.</p>	<p>Benut de mogelijkheden tot een hoger rendement van de vliegende en varende middelen en stel voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikbaar om de risicobehandeling tot een succes te maken.</p>	<p>De ministers van VenW en Defensie vinden het verheugend dat de Algemene Rekenkamer onderkent dat inmiddels goede initiatieven zijn genomen die kunnen bijdragen aan het wegnemen van de knelpunten. De minister van Financiën vraagt zich af of een Kustwacht, waarin zowel dienstverlenings- als handhavingstaken zijn samengevoegd, de verschillende belangen op de meest optimale manier dient. De minister denkt hierbij aan ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, zowel nationaal als internationaal.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is verheugd dat haar aanbevelingen al een rol spelen bij de fundamentele discussie over de rol en taken van de Kustwacht. Zij ziet de uitkomsten van deze discussie, het kabinetsstandpunt over de Kustwacht, met belangstelling tegemoet.</p>

## Afkortingenlijst

AID	Algemene Inspectiedienst
AIS	Automatic Identification System
ARA	Algemene Rekenkamer Aruba
ARNA	Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
ARNED	Algemene Rekenkamer Nederland
BHN	Beleidsgroep Handhaving Noordzee
BBE	Bijzondere Bijstandseenheid
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CMZNED	Commandant der Zeemacht Nederland
D&T	Deloitte en Touche
DJZ	Directie Juridische Zaken
DGG	Directoraat-generaal Goederenvervoer
DG IAV	Directoraat-generaal Interantionale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid
DKW	Directeur Kustwacht
EEZ	Exclusieve Economische Zone
GOJ	Geïntegreerd Operationeel Jaarplan
ICONA	Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Noordzee-aangelegenheden
IDON	Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOZV	Interdepartementaal Overleg inzake Zeegaande Vaartuigen
ISPS	International Ship and Port Security
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNRM	Koninklijke Nederlandse Reddingmaatschappij
KWC	Kustwachtcentrum
KWNA&A	Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba
KWNL	Kustwacht Nederland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
PKHN	Permanente Contactgroep Handhaving Noordzee
OM	Openbaar Ministerie
RHIB	Ridgid Hull Inflatable Boat
RWS	Rijkswaterstaat
SAR	Search and rescue
SMART-C	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VMS	Vessel Monitor System
VROM	Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
V&I	Ministerie voor Vreemdelingenbeleid en Integratie