

Vergaderjaar 2006–2007

30 060

Functioneren Kustwacht Nederland

Nr. 9

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3	Conclusies	6
2	Inzet Kustwacht	7
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	7
2.2	Stand van zaken in 2006	7
3	Beleidsprestaties Kustwacht	9
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	9
3.2	Stand van zaken in 2006	9
4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	10
4.1	Reactie minister	10
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	10
Bijlage 1	Aanbevelingen en reacties ministers oorspronkelijke rapport (2005)	11
	Literatuur	12

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf. Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het *functioneren* van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het *presteren* van de overheid. Met ons onderzoek naar het *functioneren* van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het *presteren* van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op ons onderzoek *Functioneren Kustwacht Nederland*, dat wij op 7 april 2005 publiceerden (Algemene Rekenkamer, 2005).

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

In 2005 onderzochten wij of er bij de Kustwacht, een samenwerkingsorganisatie van zes ministeries, sprake is van een doeltreffende uitoefening van taken. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de Kustwacht een weinig coherent geheel van diensten was. De diensten moesten samenwerken, maar in de praktijk stonden ze vooral voor de belangen van de eigen dienst. Ook concludeerden we dat het gedachtegoed van het project Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) in opzet aanwezig is, maar in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking kwam. Het inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties, effecten, middelen en budget ontbreekt.

We deden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Defensie, van Justitie, voor Vreemdelingenbeleid en Integratie (V&I), van Financiën, van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) drie aanbevelingen:

- 1) Maak het inzetten van de Kustwacht een weloverwogen keuze, gebaseerd op beleid en niet op de verplichting om dit instrument in te zetten.
- 2) Leg beleid en beleidsprestaties duidelijk vast, in meetbare termen met een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid voor beleid aan verantwoordelijkheid voor budget.
- 3) 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.

De betrokken ministers deden geen toezeggingen, maar gaven in hun reactie op ons rapport wel aan onze conclusies en aanbevelingen mee te zullen nemen in een interdepartementale discussie ter voorbereiding op een kabinetsstandpunt over de Kustwacht.

In deze terugblik gaan we de realisatie van de eerste twee aanbevelingen na, omdat wij daar vooralsnog mogelijkheden tot verbetering zien. De derde aanbeveling, om te komen tot een hoger rendement van de inzet van middelen, zullen de betrokken ministers nog niet hebben kunnen opvolgen omdat de Kustwacht zich nog in een periode van reorganisatie bevindt.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie *Functioneren Kustwacht Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2005), samen met de reactie van de bewindspersonen en ons nawoord.

De Kustwacht valt onder beleidsartikel 21 «Commando Zeestrijdkrachten». Voor de Kustwacht was voor 2006 € 5 326 000 begroot.

1.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer deed in 2005 de aanbeveling de inzet van de Kustwacht te baseren op beleid en de beleidsprestaties duidelijk vast te leggen. Door het kabinetsbesluit van 26 augustus 2005 en de opstelling van een concept Activiteitenplan en begroting (APB) 2007, is in opzet tegemoet gekomen aan deze aanbevelingen. Zo constateren wij dat in het APB de uit te voeren werkzaamheden duidelijk staan omschreven en dat deze gekoppeld zijn aan middelen en prestaties.

Volgens het Kabinetsbesluit zou de Kustwacht in het voorjaar van 2006 volgens de nieuwe opzet aan de slag gaan. Dat plan bleek te ambitieus; het opstellen van het APB 2007 kostte meer tijd dan voorzien. Wij hebben hier begrip voor gezien het grote aantal departementen dat bij de Kustwacht betrokken is.

Volgens het Ministerie van Defensie zal de Kustwacht nieuwe stijl waarschijnlijk in het voorjaar van 2007 van start gaan. Gezien de stappen die al gezet zijn, hebben wij er vertrouwen in dat dat gaat lukken. Het is dan wel zaak dat de betrokken departementen spoedig tot een oplossing komen voor de laatste budgettaire hobbels.

2 INZET KUSTWACHT

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 concludeerden wij dat de Kustwacht geen coherent geheel van diensten was en dat het eigen departementaal belang prevaleerde boven het gemeenschappelijke kustwachtbelang. Daardoor werd vaak niet het personeel en materiaal beschikbaar gesteld dat nodig was om de kustwachttaken goed uit te voeren. Wij deden daarom de aanbeveling om de inzet van de Kustwacht te baseren op beleid, en niet op de verplichting dit instrument in te zetten.

2.2 Stand van zaken in 2006

In de ministerraad van 26 augustus 2005 is de koers uitgezet voor het versterken van de Kustwachtorganisatie. Op 6 december 2005 heeft de minister van VenW, mede namens de ministers van Defensie, LNV, Justitie, V&I, BZK en Financiën, de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van het kabinetsstandpunt over de Kustwacht (Ministerie van VenW, 2005). In die brief geven de betrokken ministers aan dat de zij de Kustwachtorganisatie tot een coherent geheel willen maken door de informatiepositie van het Kustwachtcentrum te versterken en de Kustwacht over eigen middelen te laten beschikken. Om tot deze Kustwacht nieuwe stijl te komen, kondigen de ministers een aantal concrete verbeteringen aan. Zo moeten de geïntegreerde beleidsplannen, de activiteitenplannen en de begrotingen jaarlijks in de ministerraad vastgesteld worden. Dit zorgt voor politieke prioritering en committent bij de inzet van departementale middelen.

Bij het Kustwachtcentrum, het informatiecentrum van de Noordzee, worden de radar-, satelliet- en informatiesystemen gekoppeld. De informatie uit deze systemen wordt bovendien aangevuld met waarnemingen van vliegtuigen en schepen. Op die manier krijgt het centrum een betere informatiepositie.

Om de beschikbaarheid van middelen te verbeteren, wordt de minister van Defensie verantwoordelijk voor de inzet van het personeel en het materieel van de Kustwacht. De verschillende diensten stellen functionarissen ter beschikking volgens de planning die de directeur Kustwacht heeft opgesteld om het overeengekomen activiteitenplan uit te kunnen voeren. Daarnaast kan de Kustwacht onvoorwaardelijk beschikken over de benodigde vliegende en varende middelen.

Met het opstellen van het APB 2007 is uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt¹. In het APB 2007 staat omschreven welke werkzaamheden en activiteiten vallen onder de verschillende dienstverlenende taken en handhavingstaken van de Kustwacht².

Voor de *dienstverleningstaken* staat deze omschrijving in het beleidsplan dienstverleningstaken Kustwacht 2007 dat door de hoofdingenieur directeur van Rijkswaterstaat Noordzee namens de directeur-generaal van Rijkswaterstaat van het Ministerie van VenW is opgesteld. Voor de *handhavingstaken* heeft de permanente Contactgroep Handhaving Noordzee het handavingsplan Noordzee 2007 opgesteld. Beide plannen zijn onderdeel van het APB 2007.

Wij verwachten dat de Kustwacht door de maatregelen, die zijn aangekondigd in het kabinetsbesluit en uitgewerkt in het APB 2007, inderdaad weloverwogen ingezet zal kunnen worden. De Kustwacht werkt nu nog niet volgens deze nieuwe opzet, maar zal daar naar verwachting in het

¹ Het APB 2007 bestaat uit de volgende onderdelen: algemeen beleidsplan, operationeel jaarplan 2007, begroting 2007, ontwerp-begroting 2008, meerjarenramingen 2009–2012, beleidsplan dienstverleningstaken Kustwacht 2007 en handavingsplan Noordzee 2007.

² Dienstverlenende taken omvatten twee gebieden: optreden bij incidenten en calamiteiten en nautisch beheer. Handhavingstaken zijn: douane controle- surveillancetaak, grensbewaking; algemene politietaak, milieuwetgeving, wetgeving scheepvaartverkeer, wetgeving uitrusting schepen, visserijwetgeving.

voorjaar van 2007 mee beginnen. Over de werkwijze is overeenstemming bereikt, maar over de financiering van de Kustwacht nog niet geheel. De betrokken departementen zijn het niet eens over de verdeling van eventuele bezuinigingen.

3 BELEIDSPRESTATIES KUSTWACHT

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

Wij concludeerden in 2005 dat het VBTB-gedachtegoed in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking kwam. De drie «W-vragen» (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) werden niet goed beantwoord. Daardoor ontbrak het inzicht in de relatie tussen de prestaties, middelen en beleid en kon de verantwoordelijke minister niet goed beoordelen in hoeverre de inzet van de Kustwacht doelmatig en doeltreffend was. We deden daarom de aanbeveling beleid en beleidsprestaties duidelijk vast te leggen in meetbare termen en de verantwoordelijkheid voor beleid te koppelen aan de verantwoordelijkheid voor budget.

3.2 Stand van zaken in 2006

Het APB is ingericht volgens de VBTB-uitgangspunten. Zo wordt beoogd doelen, prestaties en middelen te koppelen.

De vraag «Wat willen we bereiken?» en de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» zijn uitgewerkt in het operationeel jaarplan 2007, onderdeel van het APB 2007. Daarin staat welke activiteiten de Kustwacht zal verrichten en welke middelen daarvoor ingezet zullen worden.

De vraag «Wat mag het kosten?» is uitgewerkt in de meerjarenramingen 2009–2012, ook onderdeel van het APB 2007. In de begroting 2007 zijn drie blokken opgenomen:

- Het eerste blok bestaat uit een uitgavenbudget waarvoor de Kustwacht direct verantwoording draagt.
- Het tweede blok bestaat uit diverse kostenposten waarvan de budgetten in (voorlopig) beheer blijven bij de desbetreffende departementen.
- In het derde blok zijn de budgetten uit de eerste twee blokken verwerkt tot een totaal budget voor de Kustwacht. Dit blok geeft zo inzicht in de «integrale kostprijs» van de Kustwacht.

4 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie ministers

De minister van Defensie, als beherend minister, heeft op 5 maart 2007 op het onderzoek gereageerd. De integrale tekst van zijn reactie is terug te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister geeft aan dat hij verheugd is met de positieve conclusies uit het onderzoek. Hij geeft verder aan dat de Kustwacht dit jaar en volgend jaar volgens planning groeit naar de gewenste situatie. In april 2007 wordt het ActiviteitenPlan en Begroting Kustwacht 2007 ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad voor de Kustwacht. De budgettaire hobbels die de Algemene Rekenkamer noemt, krijgen hierin ruimschoots aandacht en worden naar verwachting in overeenstemming met het plan opgelost.

De minister van Verkeer en Waterstaat, als coördinerend minister, heeft 9 maart 2007 op het onderzoek gereageerd. De integrale tekst van zijn reactie is terug te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer. In zijn antwoord geeft de minister aan dat, na publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de Kustwacht in 2005, grote veranderingen zijn ingezet in de werkwijze van de Kustwacht. Per 1 januari 2007 is de Kustwacht niet langer een samenwerkingsverband maar een organisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het beheer en de taakuitvoering bij de minister van Defensie is ondergebracht. De opdrachtgevende departementen werken samen in de Raad van de Kustwacht. De directeur Kustwacht krijgt jaarlijks een opdracht van de Ministerraad, waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat een coördinerende rol vervult.

Met betrekking tot onze aanbevelingen om de inzet van de Kustwacht te baseren op beleid en de beleidsprestaties duidelijk vast te leggen is de minister verheugd over onze positieve conclusies. Ook spreekt de minister zijn vertrouwen uit dat de door ons geconstateerde financiële hobbels op korte termijn worden opgelost.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het goed te horen dat de minister van VenW er vertrouwen in heeft dat de budgettaire hobbels weggenomen worden. Daarmee zal de Kustwacht in 2007 daadwerkelijk volgens opzet kunnen functioneren.

Aanbevelingen en reacties ministers oorspronkelijke rapport (2005)

Aanbeveling	Toezeggingen ministers
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.	Geen toezeggingen. Wel algemene opmerking dat de conclusies en aanbevelingen worden meegenomen in de fundamentele interdepartementale discussie ter voorbereiding op een kabinetsstandpunt over de Kustwacht.
Leg beleid en beleidsprestaties duidelijk vast, in meetbare termen met een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid van beleid en verantwoordelijkheid voor budget.	Idem
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.	Idem

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Functioneren Kustwacht Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 060, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2005). *Functioneren Kustwacht Nederland; Brief van minister van Verkeer en Waterstaat over de Kustwacht nieuwe stijl*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 060, nr. 6. Den Haag: Sdu.