

Vergaderjaar 2007–2008

30 490

Kustwacht In Nederland

Nr. 2

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-
STAAT EN DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2007

Hierbij bieden wij u, mede namens de ministers van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de eerste Tussenrapportage aan over de totstandkoming van de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl. Dit in overeenstemming met de toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 15 maart 2006¹. Met deze rapportage stellen wij u op de hoogte van de huidige stand van zaken en noemen wij de verbeteringen waaraan thans wordt gewerkt.

In november 2006 heeft de Ministerraad het «Besluit instelling Kustwacht» vastgesteld. De Kustwacht was tot dat moment een samenwerkingsverband van zes ministeries. Vanaf 1 januari 2007 is de Kustwacht één organisatie met eigen taken, bevoegdheden² en verantwoordelijkheden. De Kustwacht Nederland Nieuwe stijl is een goed voorbeeld van «de Andere Overheid», waarbij de overheid als geheel een krachtig instrument in handen krijgt om effectief en efficiënt op te treden. De Kustwacht wordt daarbij, zichtbaar voor de samenleving, op een beleidsmatige en zakelijke manier aangestuurd.

Gesteld kan worden dat het transitieproces gestaag vordert. Circa 75% van de voor het transitieproces benodigde documenten is gereed. Zo zijn het Besturingsmodel, Procesmodel en Organisatiemodel, welke de onderdelen vormen voor de reorganisatie van het Kustwachtcentrum, geaccordeerd door de Raad voor de Kustwacht. Voor 2007 zijn het Dienstverleningsplan en Handhavingsplan opgesteld op basis waarvan de directeur Kustwacht het Activiteiten Plan en Begroting 2007 heeft kunnen opstellen. Qua implementatie kan gesteld worden dat het transitieproces voor ca. 50% gevorderd is. De Kustwacht werkt weliswaar nog niet volledig volgens de nieuwe opzet, maar dit jaar en volgend jaar zal de Kustwacht volgens planning naar de gewenste situatie groeien. Voorzien wordt dat het transitieproces in de loop van 2008 gereed zal zijn.

¹ Functioneren Kustwacht Nederland, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 060 en 30 490, nr. 7.

² Zoals omschreven in paragraaf 2.2.4 van bijgevoegde tussenrapportage.

Om op correcte en beknopte wijze de huidige stand van zaken met betrekking tot de omvorming naar een Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl weer te geven is uitgegaan van het besluit van de Ministerraad over de Kustwacht. Hieruit vloeit een tweetal speerpunten voort, welke de basis vormt voor deze tussenrapportage.

- Versterking van de aansturing. De van de Kustwacht verlangde output wordt transparanter en het wordt duidelijker dat deze ook wordt geleverd.
- Het vergroten van de effectiviteit van de Kustwacht.

In de rapportage wordt per (deel)onderwerp beschreven wat de stand van zaken is en welke acties ondernomen worden om de aansturing van de Kustwacht te verbeteren. Er wordt structureel gewerkt aan de verbetering van de effectiviteit van de Kustwacht. Zoals de Algemene Rekenkamer (ARK) in zijn tussentijdse evaluatie al concludeerde, werkt de Kustwacht weliswaar nog niet volledig volgens de nieuwe opzet, maar zal de Kustwacht in de voorliggende periode volgens planning naar de gewenste situatie groeien.

Naar verwachting zal het transitieproces in 2008 gereed zijn. In 2009 wordt de eindevaluatie van het functioneren van de Kustwacht Nieuwe Stijl uitgevoerd. Tot 2010 zullen wij u door middel van jaarlijkse tussenrapportages op de hoogte stellen van de vorderingen van het transitieproces. In 2010 zullen wij rapporteren over de aanpak van de verbeterpunten die mogelijk volgen uit de eindevaluatie.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

1. Inleiding

In november 2006 heeft de Ministerraad het «Besluit instelling Kustwacht» vastgesteld. De Kustwacht was tot dat moment een samenwerkingsverband van zes Ministeries. Vanaf 1 januari 2007 is de Kustwacht één organisatie met eigen taken, bevoegdheden¹ en verantwoordelijkheden.

Met het Instellingsbesluit wordt door de betrokken ministers de uitvoering van een deel van het beleid en de wet- en regelgeving bij de Kustwacht belegd met als doel een effectieve en efficiënte uitvoering van een aantal overheidstaken op de Noordzee. Achtergronden van deze omvorming zijn de rapporten van de Algemene Rekenkamer (ARK) van 1998 en 2005, de Evaluatie Kustwacht 2003 (Directoraat Generaal Goederenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de Kamermotie Van Hijum en Van der Ham (Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 XII, nr. 19). Hierin wordt gevraagd het beheer van de Kustwacht onder te brengen bij één departement en de capaciteit af te stemmen op een gedegen analyse van de risico's op de Noordzee.

Voorts sluit de omvorming van de Kustwacht aan bij de ambities van het kabinet voor de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en bij het Integraal Beheerplan Noordzee 2015.

De Kustwacht Nederland Nieuwe stijl is een goed voorbeeld van «de Andere Overheid», waarbij de overheid een krachtig instrument in handen krijgt om effectief en efficiënt op te treden. De Kustwacht wordt daarbij, zichtbaar voor de samenleving, op een beleidsmatige en zakelijke manier aangestuurd.

2. Stand van zaken

Om op correcte en beknopte wijze de huidige stand van zaken met betrekking tot de omvorming naar een Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl weer te geven is uitgegaan van het besluit van de Ministerraad over de Kustwacht. Hieruit vloeit een tweetal speerpunten voort, welke de basis vormt voor deze tussenrapportage.

- Versterking van de aansturing. De van de Kustwacht verlangde output wordt transparanter en het wordt scherper inzichtelijk gemaakt dat deze ook wordt geleverd.
- Het vergroten van de effectiviteit van de Kustwacht.

2.1 Aansturing van de Kustwacht

Het eerder genoemde besluit van de Ministerraad over de Kustwacht is verwerkt tot het «Besluit instelling Kustwacht» dat in november 2006 is gepubliceerd. Met dit besluit is de nieuwe Kustwacht per 1 januari 2007 van start gegaan. De Kustwacht is daarbij niet langer een samenwerkingsverband, maar één organisatie met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit heeft grote gevolgen voor de werkwijze van de Kustwacht én de daarbij betrokken ministeries.

De aansturing van de Kustwacht is versterkt. De minister van Verkeer en Waterstaat is coördinerend minister voor Noordzee-aangelegenheden en als zodanig coördineert hij de voorbereiding van de besluitvorming in de Ministerraad over de opdrachtformulering voor de Kustwacht. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de taakuitvoering van de Kustwacht is nu belegd in één hand, bij de minister van Defensie. De directeur Kustwacht draagt de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een heldere en haalbare opdracht, die hij jaarlijks van de Ministerraad krijgt. De opdracht is gebaseerd op beleid en wordt voorbereid door de Raad voor de Kustwacht.

¹ Zoals omschreven in paragraaf 2.2.4.

In de Raad voor de Kustwacht zijn alle opdrachtgevende departementen vertegenwoordigd en de Raad heeft tot taak de minister van Verkeer en Waterstaat bij te staan. De Raad doet dit door het stellen van beleids-prioriteiten voor het Handhavingsplan en het Dienstverleningsplan en door, indien nodig, op te treden als besluitvormend orgaan ten aanzien van knelpunten die bij de uitvoering van kustwachttaken zijn ontstaan. Niet veranderd is de beleidsverantwoordelijkheid van de vakdepartementen. De vakdepartementen zijn en blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beleid over de in Kustwachtverband uit te voeren handhavings- en dienstverleningstaken.

Daarnaast is er een «Kustwachtdriemanschap», bestaande uit:

- De hoofdingenieur-directeur van de dienst Noordzee van Rijkswaterstaat, door de Raad voor de Kustwacht aangewezen als gedelegeerd opdrachtgever op het gebied van dienstverleningstaken;
- De voorzitter van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee, door de Raad aangewezen als gedelegeerd opdrachtgever voor de handhavingstaken;
- De directeur Kustwacht, als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de kustwachttaken.

Het «Kustwachtdriemanschap» ziet toe op de uitvoering van de opdracht van de ministerraad. Daarmee wordt duidelijker wat er van de Kustwacht wordt verlangd en of dit ook wordt geleverd.

In 2006 en 2007 is een aantal sturingsinstrumenten voor de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl uitgewerkt. Het gaat daarbij om de vertaling van het VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) gedachtegoed in het Handhavingsplan, het Dienstverleningsplan en het Activiteiten Plan en Begroting (APB).

Hoewel alle belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd, is daarmee de conversie naar de nieuwe Kustwacht nog niet voltooid en zal de komende jaren nog aandacht aan deze sturingsinstrumenten moeten worden besteed. Zo wordt gewerkt aan een capaciteitsnota voor de Maritieme Noodhulp, waarbij een onderbouwing van het beleid naar prestatie-niveaus en benodigde capaciteit wordt gegeven. De resultaten daarvan zullen hun weg vinden naar het nieuwe Dienstverleningsplan voor 2009. Ook wordt gewerkt aan een Veiligheidsconcept voor de Noordzee waarbij lacunes op het gebied van **security** worden geïnventariseerd. De resultaten hiervan zullen hun weg naar het nieuwe Handhavingsplan vinden. Dit resulteert in een versterkte samenhang in één uitvoerende hand.

Deze sturingsinstrumenten maken onderdeel uit van het Sturingsmodel Kustwacht. In dat kader is eind 2006 gestart met de nadere uitwerking van onder andere:

1. een omgevingsanalyse met een nadere invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
2. de sturing op kwaliteit en efficiency van de organisatie;
3. de sturing op kwaliteit en prijs van producten;
4. de planning- en controlcyclus;
5. de doorvertaling in afspraken tussen de spelers in de vorm van Operationele overeenkomsten;
6. het financieel spelregelkader.

Hoewel de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl formeel per 1 januari 2007 van start is gegaan, bevindt de Kustwacht zich dus nog wel in een transitieproces. Voorzien wordt dat dit transitieproces in de loop van 2008 gereed zal zijn.

2.2 Vergroten van de effectiviteit van de Kustwacht

2.2.1 Effectief gebruik van middelen

Er wordt een aantal manieren onderzocht om effectiever gebruik te maken van de middelen.

De bundeling van taken waardoor met één vlucht of vaart gelijktijdig meerdere controles kunnen worden uitgevoerd is hier een voorbeeld van. Bundeling van taken in de planning en de uitvoering vindt al plaats. Op dit punt kan nog winst geboekt worden door de verschillen in werkwijze en werkgebied van de handhavingsdiensten beter op elkaar af te stemmen. Op dit moment wordt een pilot uitgevoerd waarin verdere bundeling van taken wordt onderzocht.

De betrokken departementale diensten hebben gesteld dat de Arbeidstijdenwet en de bepalingen van de verschillende rechtspositieregelingen (ARAR, AMAR en BARP) geen belemmering vormen voor de uitvoering van Kustwachttaken.

De Raad voor de Kustwacht heeft desondanks de Directeur Kustwacht verzocht kenbaar te maken of, en zo ja welke, consequenties de verschillen in arbeidsvoorwaardenregime en de Arbeidstijdenwet kunnen hebben voor de efficiënte en effectieve uitoefening van Kustwachttaken.

2.2.2 Informatiegestuurd optreden (IGO)

De Kustwacht moet hét informatiecentrum voor de handhaving op zee worden van waaruit informatiegestuurd wordt opgetreden. In dit kader wordt aan een Informatieplan Kustwacht gewerkt. Inmiddels is er een nagenoeg complete inventarisatie van de verschillende informatiesystemen die bij de handhavingdiensten en het Kustwachtcentrum (KWC) beschikbaar zijn. Er wordt onderzocht welke feitelijke informatie beschikbaar moet zijn bij het KWC om te kunnen voldoen aan de voorwaarde dat het KWC hét informatiecentrum voor de Noordzee is. De financiële consequenties van deze behoeftes dienen vervolgens in het APB 2008 en volgende jaren te worden verwerkt.

Systemen zoals radar, Automatic Identification System (AIS), Vessel Monitoring System (VMS), satellietbeelden en Long Range Identification and Tracking (LRIT) vormen de middelen om de informatiepositie te versterken en een actueel beeld van de situatie op de Noordzee te genereren.

Voor IGO geldt dat de handhavingsdesk (24/7 bezetting door handhavers van verschillende departementen) een eerste aanzet is tot het gebruik van IGO in de praktijk. De handhavingsdesk maakt deel uit van het Coördinatie en Communicatiecentrum (CCC) op het KWC in Den Helder. De medewerker van de handhavingsdesk analyseert het actuele beeld en koppelt dit aan de handhavingsactiviteiten van de Kustwacht. Een concreet resultaat hiervan is onder meer dat een verscherpt toezicht op de naleving van de tanker-routeringsmaatregel heeft plaatsgevonden, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aantal processen-verbaal.

2.2.3 Verwerving middelen

Gedurende de startperiode van de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl worden de bepalingen uit het Besluit instelling Kustwacht nader uitgewerkt.

De Ministerraad heeft besloten om de (vier) schepen voor de Kustwacht onder te brengen bij de Rijksrederij. De daarmee samenhangende overdracht van middelen wordt voorzien per 1 januari 2008. In de tussentijd staan de schepen wel onvoorwaardelijk ter beschikking van de Kustwacht. De twee nieuwe Kustwachtvliegtuigen worden bij oplevering in het vierde kwartaal 2007 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het

ministerie van Defensie overgedragen. De vliegtuigen worden op vliegveld Schiphol geplaatst en worden civiel geregistreerd. Het aantal bemanningen wordt van vier naar zeven uitgebreid. Deze maatregelen garanderen, ook onder slechtere weersomstandigheden, een 24/7 beschikbaarheid met een waarschuwingstijd van één uur.

2.2.4 Bevoegdheden

Dit speerpunt richt zich op een efficiëntere handhaving en naleving door het breder bevoegd maken van opstappers en waarnemers. Een interdepartementale werkgroep heeft onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de opstappers wederzijdse bevoegdheden te laten delen en deze tevens te verruimen door hun de status van Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) te geven met opsporingsbevoegdheid voor een aantal met name te noemen feiten. Daardoor kan iedere opstapper in de nabije toekomst voor die feiten zelfstandig proces-verbaal opmaken. Dit betreft handhavingstaken die door de opstappers, werkzaam bij de diensten die deel uitmaken van de Kustwacht Nederland, uitgevoerd kunnen worden teneinde de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de Kustwacht te vergroten.

De werkgroep heeft hiertoe een rapport opgesteld waarin de mogelijkheden in kaart zijn gebracht. De Raad voor de Kustwacht heeft ingestemd met het verbreden van bevoegdheden en het toekennen van de daarvoor benodigde opsporingsbevoegdheid aan de opstappers. Op deze wijze zal een Kustwacht-BOA ontstaan. In de komende periode zal dit nader worden uitgewerkt. Daarnaast zal een voorstel met betrekking tot de opleidingen voor de opstappers nader worden uitgewerkt.

2.2.5 Toepassen van geweld

Adequaat optreden bij geconstateerde overtredingen vereist soms de inzet van geweldsmiddelen. Geconstateerd is dat de aan de Kustwacht deelnemende diensten verschillende geweldsmiddelen hebben en tevens verschillende bevoegdheden kennen. Dit kan de slagvaardigheid beïnvloeden. Daarom zal worden geïnventariseerd in welke situaties de verschillende geweldsinstructies tot ongewenste gevolgen kunnen leiden.

3. Evaluatie

Het functioneren van de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl zal in 2009 geëvalueerd worden. Om die evaluatie uit te kunnen voeren heeft de Raad voor de Kustwacht verschillende evaluatiecriteria vastgesteld. Deze evaluatiecriteria zijn onder andere afgeleid uit eerdere evaluaties. In het evaluatietraject tot 2009 zijn naast de eindevaluatie in 2009, ook het uitvoeren van een nulmeting en twee tussentijdse metingen voorzien.

4. Rapport Algemene Rekenkamer (ARK)

In het rapport «Terugblik 2007 Functioneren Kustwacht Nederland» presenteert de ARK de resultaten van de monitoractiviteiten die uitgevoerd zijn ten aanzien van de realisatie van de drie aanbevelingen uit het rapport «Functioneren Kustwacht Nederland» van 7 april 2005. De ARK spreekt vertrouwen uit in de realisatie van de aanbevelingen ten aanzien van een op beleid gebaseerde inzet van de Kustwacht en ten aanzien van het duidelijk vastleggen van beleidsprestaties. Ook voorziet de ARK een weloverwogen inzet van de Kustwacht gebaseerd op de genomen maatregelen. De Kustwacht groeit dit jaar en volgend jaar naar de gewenste situatie.

Voorts constateert de ARK dat de Kustwacht nu nog niet volgens de nieuwe opzet werkt of kan werken. In de loop van 2007 is echter al wel een start gemaakt met het werken dat is gebaseerd op de nieuwe opzet.

De laatste aanbeveling betreft het realiseren van een hoger rendement uit de benutting van de vliegende en varende middelen. De ARK stelt dat deze aanbeveling nog niet kan worden opgevolgd, omdat de Kustwacht zich nog in transitie bevindt.

De volgende verbeteringen worden genoemd.

- De versterkte positie van de Directeur Kustwacht bij de overheveling van budgetten (voor 2008) en het bundelen van middelen in de civiele Rijksbrede rederij.
- De verbreding van de bevoegdheid en het opleidingsniveau van de handhavers.
- De opstelling van een informatieplan en de versterking van het informatiegestuurd optreden van de Kustwacht.
- Het onderzoek naar een effectiever gebruik van de varende en vliegende middelen.

5. Slot

Een aantal belangrijke stappen is gezet om de aansturing van de Kustwacht te verbeteren. Voorts wordt structureel gewerkt aan de verbetering van de effectiviteit van de Kustwacht. Zoals de ARK in haar tussentijdse evaluatie al concludeerde, werkt de Kustwacht weliswaar nog niet volledig volgens de nieuwe opzet, maar zal de Kustwacht dit en volgend jaar volgens planning naar de gewenste situatie groeien.