

Vergaderjaar 2009–2010

30 060

Functioneren Kustwacht Nederland

Nr. 11

RAPPORT: TERUGBLIK 2010

Inhoud		blz.
1	Over deze verkenning	5
1.1	De functie van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3	Relevante ontwikkelingen	6
1.4	Conclusie over de stand van zaken in 2009	7
2	Inzet Kustwacht nu gebaseerd op beleid	8
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	8
2.2	Stand van zaken in 2009	8
3	Vastleggen beleidsprestaties geoptimaliseerd	9
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	9
3.2	Stand van zaken in 2009	9
4	Grote verbetering in aanwending noodzakelijke middelen	10
4.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	10
4.2	Stand van zaken in 2009	10
5	Bestuurlijke reacties	11
Bijlage	Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport 2005	12
	Literatuur	13

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De functie 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? Zijn onze aanbevelingen opgevolgd? 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?

Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer regelmatig de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig 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.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Sommige aanbevelingen gaan namelijk 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 onze tweede terugblik op het onderzoek naar het functioneren van de Kustwacht Nederland, dat wij publiceerden op 7 april 2005 (Algemene Rekenkamer 2005). Wij hebben toen onderzocht of er bij de Kustwacht, een samenwerkingsverband van zes ministeries, sprake was van een doeltreffende uitoefening van taken. Het betrof de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie.

In 2007 heeft de Algemene Rekenkamer voor het eerst teruggeblikt op het onderzoek *Functioneren Kustwacht Nederland* (Algemene Rekenkamer 2007).

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

In 2005 was onze belangrijkste conclusie dat de Kustwacht een weinig coherent geheel van diensten was. De diensten moesten samenwerken, maar in de praktijk stonden ze vooral voor de eigen belangen.

We deden de betrokken ministers 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.

In de bijlage 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.

In onze eerste terugblik, in 2007, constateerden we dat in de ministerraad van 26 augustus 2005 de koers was uitgezet voor het versterken van de Kustwachtorganisatie. Ook het concept Activiteitenplan en Begroting (APB) 2007 kwam tegemoet aan onze aanbevelingen. Hierin staan de uit te voeren werkzaamheden duidelijk omschreven en zijn deze gekoppeld aan middelen en prestaties. Omdat de Kustwacht ten tijde van de terugblik uit 2007 nog niet werkte volgens deze nieuwe opzet, hebben wij toen een tweede terugblik aangekondigd.

1.3 Relevante ontwikkelingen

In november 2006 heeft de ministerraad het Besluit instelling Kustwacht vastgesteld. De Kustwacht, die vóór de inwerkingtreding van dit besluit per 1 januari 2007 bestond uit een samenwerkingsverband van zes ministeries, werd daarmee omgezet in één organisatie met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze omvorming kwam voort uit de wens de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kustwacht helder te beleggen en belangenafwegingen over de kustwacht-taken transparant en integraal te laten plaatsvinden.

Op 23 april 2007 heeft de Raad voor de Kustwacht een evaluatieplan vastgesteld. Dat evaluatieplan dient ter ondersteuning van het veranderproces dat eind 2006 is ingezet. Op basis van dit evaluatieplan is een prioriteitenlijst opgesteld met daarin de veranderacties die nodig zijn om de Kustwacht nieuwe stijl te realiseren. In het voorjaar van 2008 heeft een eerste meting van de resultaten plaatsgevonden, gericht op de inbedding van 26 specifiek benoemde actiepunten uit de prioriteitenlijst. Het Sturingsmodel Kustwacht is begin 2009 geëvalueerd.

In het Besluit instelling Kustwacht van 2006 is in artikel 19 bepaald dat de Raad voor de Kustwacht het besluit in 2009 zal evalueren. Het Kustwacht Driemanschap, het «dagelijkse bestuur» van de Kustwacht,¹ heeft een accountancy- en adviesbureau opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren. Het Ministerie van VenW heeft voor die evaluatie de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: in hoeverre voldoet de Kustwacht Nieuwe Stijl eind 2009 aan het Besluit Instelling Kustwacht en is dat Besluit verankerd in de belangrijkste processen?

Binnen deze centrale vraagstelling is ook de vraag beantwoord: welke bevindingen en conclusies uit de rapportages 2005 en 2007 van de Algemene Rekenkamer zijn met de inspanningen van de Kustwacht Nieuwe Stijl ter hand genomen en weggenomen?

Het adviesbureau heeft zijn bevindingen op 9 december 2009 naar de minister van VenW gestuurd.

Wij baseren ons in deze terugblik op de evaluatie van het adviesbureau. Die evaluatie beschouwen wij als voortgangsinformatie van het Ministerie van VenW, dat het bureau de opdracht heeft gegeven de evaluatie uit te voeren. Om er zeker van te zijn dat we inderdaad op het oordeel van het adviesbureau kunnen steunen, zijn we nauw betrokken geweest bij de opdrachtformulering en hebben we zowel het plan van aanpak als de

¹ Het Kustwacht Driemanschap bestaat uit de directeur van de Kustwacht en vertegenwoordigers van de Ministeries van VenW en van Defensie.

uitkomsten van het onderzoek beoordeeld. Daartoe hebben we gesprekken gevoerd met de Kustwachtorganisatie en met het adviesbureau.

1.4 Conclusie over de stand van zaken in 2009

Het adviesbureau concludeert dat de Kustwacht de afgelopen jaren aanzienlijke inspanningen heeft verricht en resultaten heeft bereikt om de Kustwacht Nieuwe Stijl vorm te geven en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op te volgen.

Wij stellen vast dat onze aanbevelingen uit 2005 zijn opgevolgd en onze conclusies uit 2007 ter hand zijn genomen. De belangrijkste knelpunten die in 2005 aanleiding waren voor onze aanbevelingen zijn inmiddels in opzet, maar grotendeels ook in de praktijk, opgelost.

In de volgende hoofdstukken gaan wij nader in op de stand van zaken rond de drie aanbevelingen uit 2005.

2 INZET KUSTWACHT NU GEBASEERD OP BELEID

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 concludeerden wij dat Kustwacht geen coherent geheel van diensten was en het eigen departementale belang prevaleerde boven het gemeenschappelijk Kustwachtbelang. We deden de volgende aanbeveling:

«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.»

In onze terugblik uit 2007 spraken wij de verwachting uit dat de Kustwacht door de maatregelen die waren aangekondigd in het kabinetsbesluit en uitgewerkt in het APB 2007, inderdaad weloverwogen ingezet zou kunnen worden.

2.2 Stand van zaken in 2009

In de afgelopen twee jaar heeft de Kustwacht belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt in het opstellen en naleven van de Handhavings- en Dienstverleningsplannen, het APB en operationele overeenkomsten waarin de beschikbaarheid van personele en materiële middelen wordt vastgelegd. Met de implementatie van het APB is de inzet van de Kustwacht nu niet alleen in opzet maar ook in de praktijk gebaseerd op beleid in plaats van op de verplichting dit instrument in te zetten.

De directeur Kustwacht stelt het APB op, waarin is vastgelegd welke producten in het kader van de kustwachttaken in een jaar worden geleverd. Deze producten worden herleid uit het Handhavings- en Dienstverleningsplan. De directeur Kustwacht wordt jaarlijks beoordeeld op de mate waarin de gestelde doelen uit het APB zijn gerealiseerd. Hierdoor vindt er een koppeling plaats tussen beleid en de inzet van de Kustwacht.

Overigens kan, volgens het adviesbureau, in het Handhavingsplan nog duidelijker de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden en een integrale handhavingsvisie opgenomen worden.

3 VASTLEGGEN BELEIDSPRESTATIES GEOPTIMALISEERD

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 concludeerden wij dat de betrokken ministers het VBTB-gedachtegoed² voor de Kustwacht niet in de praktijk brachten. We deden daarom de volgende aanbeveling: «Leg beleid en beleidsprestaties vast, in meetbare termen met een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid van beleid en verantwoordelijkheid voor budget.»

In onze terugblik uit 2007 constateerden we dat het APB is ingericht volgens de VBTB-uitgangspunten. Zo worden doelen, prestaties en middelen gekoppeld. De vraag «Wat willen we bereiken?» en de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» waren uitgewerkt in het operationeel jaarplan 2007, onderdeel van het APB 2007. Daarin stond welke activiteiten de Kustwacht zou verrichten en welke middelen daarvoor ingezet zouden worden. De vraag «Wat mag het kosten?» was uitgewerkt in de meerjarenramingen 2009–2012, ook onderdeel van het APB.

3.2 Stand van zaken in 2009

Volgens het adviesbureau is het proces van vastleggen van beleidsprestaties de afgelopen jaren geoptimaliseerd.

De betrokken departementen stellen ieder jaar een Handhavings- en Dienstverleningsplan op. Daarin is opgenomen wat het beleid en de beleidsprestaties zijn voor het komende jaar. Vervolgens stelt de directeur van de Kustwacht op basis van de Handhavings- en Dienstverleningsplannen het APB op. Beleid en budget zijn in het APB duidelijk gekoppeld. De betrokken departementen stellen tevens operationele overeenkomsten op, waarin de beschikbaarheid van personele en materiële middelen wordt vastgelegd.

² VBTB verwijst naar de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» uit 2002. Volgens die nota moet de beleidsinformatie in de jaarverslagen transparant en resultaatgericht zijn. VBTB is erop gericht de informatiewaarde van zowel de begroting als de verantwoording te verbeteren door de samenhang tussen beleidsdoelstellingen, daarvoor te leveren prestaties en daarmee gemoeide uitgaven zichtbaar te maken.

4 GROTE VERBETERING IN AANWENDING NOODZAKELIJKE MIDDELEN

4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 concludeerden we dat betrokken ministeries de mogelijkheden voor een meer doelmatige en doeltreffende inzet van mensen en middelen nog onvoldoende benutten. We deden daarom de volgende aanbeveling:

«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.»

In onze terugblik in 2007 hebben we deze aanbeveling niet onderzocht. De betrokken ministers hadden die aanbeveling toen nog niet kunnen opvolgen, omdat de Kustwacht zich in een periode van reorganisatie bevond.

4.2 Stand van zaken in 2009

Het adviesbureau concludeert dat een grote verbetering is gerealiseerd in de wijze waarop de Kustwacht de noodzakelijke middelen verkrijgt, aanwendt en verantwoordt. Daartoe zijn in de afgelopen jaren verschillende tussentijdse metingen en evaluaties uitgevoerd.

De Kustwacht heeft in november 2007 een sturingsmodel gedefinieerd waarin de financiële spelregels zijn verwoord. Dit model zet helder uiteen op welke wijze voldoende financiële middelen voor de Kustwacht beschikbaar worden gesteld.

Het opstellen van de operationele overeenkomsten heeft ertoe geleid dat er in opzet voldoende personele en materiële middelen beschikbaar zijn om de Kustwacht Nieuwe Stijl te laten functioneren. De afgelopen twee jaar heeft, volgens het adviesbureau, een grote verbeteringslag plaatsgevonden om de (directe) inzetbaarheid van de personele en materiële middelen ook in de praktijk te vergroten.

Een andere maatregel die de Kustwacht heeft getroffen om het rendement van de vliegende en varende middelen beter te benutten, is de introductie van de Kustwacht Opsporingsambtenaren. Alle handhavende ambtenaren die bij de Kustwacht werken, beschikken over toezichthoudende bevoegdheden en/of opsporingsbevoegdheden. Zij mogen proces-verbaal opmaken voor alle strafbare feiten die ze tijdens controles constateren. Deze maatregel bevordert het gezamenlijk optreden van ambtenaren van verschillende departementen.

5 BESTUURLIJKE REACTIES

De minister van Defensie heeft op 8 februari 2010 gereageerd op het conceptrapport en de staatssecretaris van VenW op 11 februari 2010. Hieronder geven wij hun reacties samengevat weer. De volledige brieven staan op onze website www.rekenkamer.nl.

De reacties van de minister en de staatssecretaris gaven ons geen aanleiding tot een nawoord.

De minister van Defensie geeft aan dat hij met vreugde kennis heeft genomen van het feit dat wij vaststellen dat de Kustwacht de afgelopen jaren aanzienlijke inspanningen heeft verricht en resultaten heeft bereikt om de Kustwacht Nieuwe Stijl vorm te geven.

Defensie is volgens de minister een belangrijke partner voor de Kustwacht, omdat het departement beheerder is maar ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Kustwachttaken. Het Ministerie van Defensie heeft deze samenwerking recent bekrachtigd in een Operationele Overeenkomst met de directeur Kustwacht, waarin alle afspraken over de levering en afname van middelen, helder in één document zijn samengevat. De minister geeft aan dat het departement ook in de toekomst een professionele partner voor de Kustwacht blijft, waarbij zal worden gestreefd naar het (nog) verder toenemen van de efficiëntie en effectiviteit van de Kustwacht.

De staatssecretaris van VenW laat weten dat zij met genoegen constateert dat wij vaststellen dat de aanbevelingen en conclusies van onze onderzoeken naar het functioneren van de Kustwacht in 2005 respectievelijk 2007 ter harte zijn genomen en dat de belangrijkste knelpunten die in 2005 aanleiding waren voor eerdergenoemde aanbevelingen inmiddels in opzet, en grotendeels ook in de praktijk zijn opgelost.

Dat beeld komt volgens de staatssecretaris overeen met de in opdracht van de Raad voor de Kustwacht uitgevoerde eindevaluatie naar het functioneren van de Kustwacht. Hierbij is geconcludeerd dat het Besluit Instelling Kustwacht in opzet op de juiste wijze is vertaald naar de verschillende onderliggende plannen en instellingsdocumenten en dat er een duidelijke verbetering heeft plaatsgevonden in de effectiviteit en efficiëntie van de Kustwacht ten opzichte van de situatie voor 2007. De minister geeft aan dat bovengenoemde eindevaluatie en ons terugblikonderzoek voldoende houvast bieden om de met de Kustwacht Nieuwe Stijl ingeslagen weg voort te zetten.

Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Leg beleid en beleidsprestaties duidelijk vast, in meetbare termen met een tijdhorizon. Koppel verantwoordelijkheid van beleid en verantwoordelijkheid voor budget.</p>	<p>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.</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 risicobenadering 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>

Literatuur

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

Algemene Rekenkamer (2007). *Functioneren kustwacht Nederland. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 060, nrs. 8–9. Den Haag: Sdu.