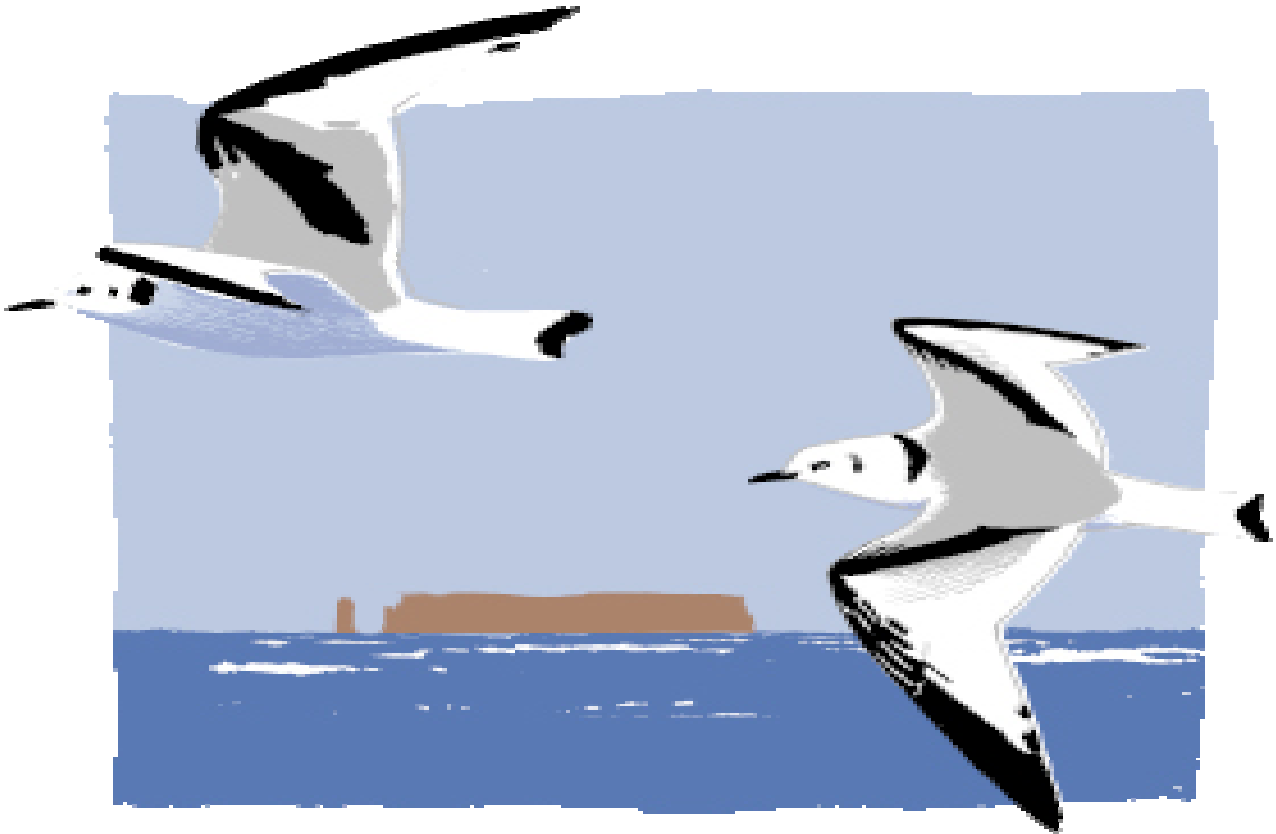


Handhavingsplan Noordzee 2009



Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee

Versiebeheer

Versie	Datum	Toelichting
0.1	17 april 2008	Eerste concept ten behoeve van de PKHN

Wijzigingen

Versie	Datum	Omschrijving wijzigingen	Auteur
0.1	17 april 2008	Reacties eerste concept	M.N.J. Smit
	21 mei 2008	'Opgeschoond'	M.N.J. Smit
0.2	26 mei 2008	Toevoeging Concepthoofdstuk Hoofdlijnen Visie op Handhaving	F.A. Witteman
0.3	10 juni 2008	Versie 3 t.b.v. BHN-overleg op 170608	F.A. Witteman
0.4.	18 juni 2008	Reacties op versie 3 uit overleg op 170608 verwerkt en hoofdstuk Hoofdlijnen Visie op Handhaving separaat aangereikt	F.A. Witteman
0.5	30 juni 2008	Reacties op versie 4 na een schriftelijke ronde verwerkt. Naast een aantal redactionele aanpassingen zijn er enkele inhoudelijke aanvullingen verwerkt in de paragrafen 3.5 en 5.5.	F.A. Witteman
0.6	8 juli 2008	Reacties op versie 5 na een laatste schriftelijke PKHN-ronde verwerkt.	M.N. Raboen
0.7	21 augustus 2008	Reacties van de Raad voor de Kustwacht op de door de PKHN aangeboden versie (6) HHP Noordzee 2009 verwerkt.	M.N. Raboen
0.8	10 september 2008	Definitief Handhavingsplan vastgesteld door de Raad voor de Kustwacht	M.N. Raboen

Inhoud

Lijst van afkortingen	4
Hoofdstuk 1: Samenwerking in kustwachtverband	6
Hoofdstuk 2: Handhavingsplan Noordzee 2009	8
Hoofdstuk 3: Verkeer	10
Hoofdstuk 4: Milieu	15
Hoofdstuk 5: Visserij	21
Hoofdstuk 6: Grenstoezicht	27
Bijlage 1: Besturingsinstrumentarium gebaseerd op het 7-stappenmodel	33
Bijlage 2: Matrix Handhaving 2009: producten en PINS	35

Lijst van afkortingen

ABP	Activiteitenplan en Begroting
AID	Algemene Inspectiedienst
AIS	Automatic Identification System
ARM	AIS-Radar Monitoring
BRGT	Bruto Gross Tonnage
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CEPCO	Coordinated Extended Pollution Control Operation
CDW	Communautair douanewetboek
CFCA	Communitair Fisheries Controle Agency
DIC	Douane Informatie Centrum
DNZ	Dienst Noordzee
DWR	Diepwaterroute
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EMSA	European Maritiem Safety Agency
EU	Europese Unie
EU-VIS	Europees Visumsysteem
FP	Functioneel Parket
GDS	Groep Douane Samenwerking
GTB	Geïntegreerd Toezicht Buitengrens
GTS	Gericht Toezicht Scheepvaartverkeer
HHdesk	Handhavingsdesk Kustwacht
IBN 2015	Integraal Beheerplan Noordzee 2015
ICAO	International Civil Aviation Organization
IGO	Informatie Gestuurd Optreden
IMO	International Maritime Organization
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
JDP	Joint Deployment Programs
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KW	Kustwacht
KWC	Kustwachtcentrum
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LO	Liaison Officier
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MK	Maritieme Kamer
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission
NCP	Nationaal Continentaal Plat
OM	Openbaar Ministerie
OSPAR	Verdrag van Oslo en Parijs
PIN	Prestatie-indicator
PKHN	Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee
PV	Procesverbaal
RWS	Directoraat-generaal Rijkswaterstaat
RWS DNZ	Rijkswaterstaat Dienst Noordzee
SBB	Sagitta Binnen Brengen
SIS	Signaleringsstelsel
SGC	Schengengrenscode
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
TCDW	Toepassingsverordening Communautair douanewetboek
TEZ	Toezicht Eenheid Zeevaart
UNZ	Unit Noordzee
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VGEM	Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu
VLUVERO	Vluchten, Verontreinigingen en Overtredingen
VMS	Vessel Monitoring through Sattelite
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

VSS
WVVS
ZHP

VerkeerScheidingStelsel
Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen
Zeehavenpolitie

Hoofdstuk 1: Samenwerking in kustwachtverband

1.1. Inleiding

In het verband van de Kustwacht werken verschillende diensten vanuit verschillende handhavingstaken met elkaar samen. Daarbij is het doel om de komen tot bevordering van de naleving en daarmee tot het gewenste effect: een schone en veilige Noordzee. Om dat effect te realiseren is het van belang de synergievoordelen van de samenwerking in kustwachtverband te bewerkstelligen. Samen informatieposities verbeteren, samen analyseren, toezicht uitoefenen vanuit een clusteroverstijgend perspectief vraagt aandacht en sturing om die gezamenlijkheid te benutten en uit te nutten.

1.2. Rol van de Handhavingsdesk van het kustwachtcentrum

Om synergievoordelen te realiseren is de handhavingsdesk van essentieel belang. De HHdesk is de intermediair tussen de Kustwacht en de uitvoerende diensten, tussen de verschillende informatiehuizen en de operationele kustwachteenheden (varend en vliegend) en tussen de operationele kustwachteenheden en de meldkamers van betrokken diensten. In de handhaving op, rond en boven de Noordzee is de HHdesk daarmee de spin in het web. Voor de handhaving en de dienstverlening stelt het personeel van de HHdesk zich ten doel om de participanten in kustwachtverband zo goed mogelijk van dienst te zijn. De HHdesk geeft in overleg met de "Duty Officier" namens de Directeur Kustwacht controleopdrachten uit aan de operationele eenheden en herprioriteert deze indien noodzakelijk. De HHdesk geeft prioritering van operationele inzet van vlieg- en vaartuigen samen met "Duty Officer" in overleg met en in opdracht van de Directeur Kustwacht, indien niet kan worden voldaan aan een actuele operationele situatie. De desk verleent tijdens calamiteiten ondersteuning aan de Directeur Kustwacht en registreert alle bijzonderheden en incidenten in een daartoe beschikbaar registratiesysteem.

Het is voor de handhaving voor nu en in de toekomst van eminent belang dat de HHdesk 24 uur per dag operationeel kan zijn. Het streven is de kwaliteit van de HHdesk (bezetting, producten) verder te verbeteren. Dit vereist een actieve deelname van alle participanten binnen het kustwachtverband om de benodigde bezetting daartoe te realiseren. Immers de Kustwacht wil 24/7 aanwezig zijn in termen van beschikbaar en dienstbaar, en voor een deel ook zichtbaar. Zichtbaarheid wordt bereikt door daadwerkelijk toezichtactiviteiten uit te voeren. Daarbij is het essentieel dat de handhavingsaspecten van de verschillende diensten continue in de waarneming worden betrokken. Over bijzonderheden en niet-naleving vindt tijdige uitwisseling van informatie plaats. Intern tussen dienstverlening, toezicht en opsporing, maar ook tussen de handhavende diensten in de verschillende schillen.

Handhaving op de Noordzee vindt plaats op basis van informatie. De HHdesk heeft onder meer de beschikking over:

- het Automatic Identification System (AIS) beschikbaar. Met behulp van dit systeem kan AIS plichtige scheepvaart, dat wil zeggen schepen > 300 BRGT, vanuit het Kustwachtcentrum worden waargenomen;
- binnen de categorie niet-AIS plichtige scheepvaart is voor het traceren van visserijvaartuigen voor het visserijtoezicht het Vessel Monitoring Systeem (VMS) beschikbaar;
- de HHdesk beschikt ook over radarbeelden van de verschillende VTS-centra langs de kust, waarmee behoudens de zeer kleine scheepvaart (< 10 meter), de stromen op de Noordzee tot 10 mijl uit de kust inzichtelijk zijn. Voor grotere schepen is het radarbereik groter. In 2008 is een bijna kustdekkend radarsysteem geïmplementeerd (ARM). Dit zal het zicht op de niet-AIS plichtige scheepvaart drastisch doen veranderen en zal leiden tot een aanzienlijke verbetering in de informatiepositie van de handhavingsdesk.

Voor het informatie gestuurd optreden wordt verder gebruik gemaakt van diverse datastations en de informatie uit de satellietbeelden, de luchtsurveillance, varend surveillance, historisch opgeslagen informatie en de digitale gegevens uit de systemen van de participanten in de Kustwacht en overige andere instanties.

1.3. Conditie en inzet van (overige middelen)

Voor een effectieve handhaving op de Noordzee is ook de efficiënte inzet van beschikbare (technische) hulpmiddelen van groot belang. Aan die inzet zijn de nodige condities verbonden. Voor die efficiënte inzet geldt onder meer dat:

- Voor handhaving op de Noordzee zijn in 2009 in totaal 2000 uren luchtwaarneming beschikbaar. Hiervan is 1.500 uren gepland en 500 uren ad hoc beschikbaar;
- De HHdesk is 24/7 operationeel met minimaal 1 functionaris;
- Het streven is gericht op het verhogen van de inzet van een Kustwachtvliegtuig tot 24/7 op 1 uur notice.

1.4. Planning, control en bestuurlijke informatie

Om de handhaving op de Noordzee verder te verbeteren is naast de planning ook de verantwoordingskant van groot belang. Door te beschikken over inhoudelijke informatie over geconstateerde risico's, bijzonderheden en over de realisatiecijfers van de uitgevoerde toezichtstaken kan die beoogde verbetering worden gerealiseerd. Op die wijze kan ook de synergie in het verband van de Kustwacht en met de relevante omgeving (OM, toezicht van de diensten zelf, andere schillen, enz.) stapsgewijs groeien.

Periodiek (4-wekelijks, per trimester en jaarlijks) rapporteert de directeur Kustwacht aan de verschillende participanten in het verband van de Kustwacht. De directeur Kustwacht en de participanten maken daartoe gedetailleerde afspraken over aard en inhoud van de gewenste rapportages. In ieder geval wordt daarbij gerapporteerd over de PINS: de stuurgetallen en de streefwaarden. Verder wordt gerapporteerd over:

- alle uitgevoerde fysieke controles, waarnemingen, ontmoetingen en bijzondere geografische (risico) locaties in de clusters Verkeer, Milieu, Visserij en Grenstoezicht (o.a. goederen-, passagier- en bemanningstromen);
- alle bevindingen en relevante stromen in de clusters;
- gesignaleerde risico's;
- deelname aan acties en/of oefeningen;
- opmerkelijkheden, bijzonderheden, trends;
- de ingezette middelen (vaartuigen, vliegtuigen, helikopter, enz.);
- aantal controles uitgevoerd door KMar-of Douane opstappers, enz.;
- aantal vaaruren resp. stilliguren voor KMar- en Douane-opstappers.

De handhaving op de Noordzee is ook gebaat bij inzicht in de realisatiecijfers in de keten dienstverlening, toezicht, opsporing en vervolging. Om die reden is het van belang dat de indeling van de bestuurlijke informatie die de directeur Kustwacht in zijn rapportages hanteert aansluit op de wensen en de mogelijkheden die het OM heeft. Ook hier vormen de stuurgetallen en de streefwaarden van de prestatie-indicatoren de basis. Op die wijze kunnen ook de realisatiecijfers over de afdoening door het OM op een inzichtelijke wijze een bijdrage leveren aan een groeiend inzicht en een verdere verbetering van de handhaving op de Noordzee in het verband van de Kustwacht.

Hoofdstuk 2: Handhavingsplan Noordzee 2009

2.1. Doel Handhavingsplan

De Kustwacht voert op de Noordzee dienstverleningstaken en handhavingstaken uit. De participanten in de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) formuleren daartoe jaarlijks een handhavingplan. Met de uitvoering van dit handhavingplan levert de Kustwacht een belangrijke bijdrage aan een veilige en schone zee en aan de naleving van de daar geldende wet- en regelgeving. De geplande dienstverleningstaken worden in een separaat document verwoord.

In het Instellingsbesluit Kustwacht Nederland¹ van eind 2006 is de volgende definitie van het Handhavingsplan opgenomen:

Een plan waarin de gewenste output van de Kustwacht op het gebied van handhaving is geformuleerd voor het komende jaar met een doorkijk naar de vier jaren daarna, op basis van beleidsdoelen en beleidsprioriteiten, opgesteld door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, en vastgesteld door de Ministerraad (artikel 1 aanhef en onder e).

In dit plan zijn de handhavingstaken van de Kustwacht Nederland voor 2009 geformuleerd. Verder is een doorkijk tot 2013 opgenomen. De basis voor beide elementen zijn, naast de doelen voor de handhaving, de ervarings- en onderzoeksgegevens uit voorgaande jaren. Getracht is de taken *SMART*² te verwoorden in producten en prestatie-indicatoren (PINS).

In dit plan wordt het volgende onder een prestatie-indicator verstaan:

Prestatie-indicator (PIN) is een meetbare kwantitatieve of kwalitatieve grootte die de ontwikkeling van bepaalde output (vide doelstelling plan gericht op output) weergeeft.

PINS bestaan uit een combinatie van de stuurgetallen (indicatoren voor de te bereiken effecten) en de streefwaarden (gewenste waarden van de stuurgetallen aan het einde van de planperiode) van het 7-stappenbesturingsmodel. Dit model wordt gehanteerd door de PKHN. Voor een beschrijving van dit model wordt verwezen naar bijlage 1.

De in dit Handhavingsplan opgenomen PINS zijn in 2009 voor het eerst beschikbaar en zullen gedurende dit jaar op hun informatiewaarde worden getoetst. Een samenvattend overzicht van de PINS is opgenomen in bijlage 2.

2.2. Inhoud en indeling Handhavingsplan

Na dit inleidende hoofdstuk zijn in de hoofdstukken 2 t/m 5 de handhavingstaken voor 2009 per cluster (of deelgebied) verwoord. Deze clusters zijn:

- Milieu;
- Verkeer;
- Visserij;
- Grenstoezicht.

In deze indeling ziet het cluster Visserij op een specifieke doelgroep, terwijl de andere clusters zien op deelgebieden van de handhaving. De keuze voor deze specifieke aanpak van de sector Visserij is gemaakt in de aanloop naar het Handhavingsplan 2008. Onderzoeksresultaten vormen de basis voor deze doelgroepaanpak (zie hoofdstuk 4). De handhavingstaken in kustwachtverband vanuit het douaneperspectief zijn verwoord in de clusters Visserij en Grenstoezicht.

¹ Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Defensie houdende instelling van een Kustwacht voor Nederland, Stcrt. 23 november 2006, nr. 229

² Specifiek, Meetbaar, Ambitieuw, Realistisch en Tijdgebonden

In hoofdstuk 6 wordt vanuit een clusteroverstijgend perspectief ingegaan op een aantal aspecten van de samenwerking in kustwachtverband.

2.3. Kustwacht Nederland

Per 1 januari 2007 is er een Kustwacht (KW) nieuwe stijl. Met de vorming van de Kustwacht nieuwe stijl zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kustwacht helder belegd en kunnen belangenafwegingen omtrent de kustwachttaken transparant en integraal plaatsvinden. Daarmee zijn belangrijke voorwaarden geschapen voor een effectief en efficiënt optreden door de Kustwacht.

De verantwoordelijkheid voor het beheer en de taakuitvoering van de Kustwacht is belegd in één hand: bij de Minister van Defensie. De Directeur Kustwacht wordt aangesteld door de Minister van Defensie gehoord de Raad voor de Kustwacht. De Directeur Kustwacht krijgt daarbij jaarlijks de verantwoordelijkheid een heldere, haalbare opdracht van de Ministerraad uit te voeren, waarvoor hij de benodigde bevoegdheden en middelen ter beschikking heeft en de kosten van de uitvoering in beeld zijn gebracht. De Directeur Kustwacht vertaalt de gevraagde output uit het Dienstverleningsplan resp. het Handhavingplan, in overleg met de opdrachtgevers, naar een concept 'Activiteitenplan en Begroting' (APB) en geeft mogelijke knelpunten aan. Deze eerste versie wordt in het Kustwacht driemanschap behandeld. Het concept APB wordt vervolgens, met de eventueel resterende knelpunten, voorgelegd aan de Raad voor de Kustwacht waar een integrale belangenafweging omtrent de kustwachttaken plaatsvindt alvorens het afgestemde APB wordt doorgeleid naar de Ministerraad. Het in de Ministerraad vastgestelde, heldere en haalbare APB vormt het mandaat voor de uitvoering door de Directeur Kustwacht.

Ook stelt de Directeur Kustwacht, op basis van het Handhavings- en Dienstverleningsplan, een Informatieplan op waarin de informatiebehoefte, de informatieproducten en werkwijze van het informatiecentrum worden opgesteld. Het plan ziet zowel op de uitvoering van de dienstverlenende taken als van de handhavingstaken. Het Informatieplan Kustwacht 2008 is gereed.

2.4. Werking Handhavingsplan

Het Handhavingsplan is een document waarin de gewenste handhaving door de Kustwacht is verwoord. De gekozen opzet van het handhavingsplan heeft tot doel om:

- duidelijke (prestatie)doelen te stellen aan de Directeur Kustwacht;
- eenvoudig en periodiek te kunnen sturen op de realisatie;
- eenvoudig en periodiek te kunnen toetsen in hoeverre de Directeur Kustwacht de gestelde doelen heeft gerealiseerd. De controle na afloop van een periode moet inhoudelijk en logisch aansluiten bij de planning aan de voorkant. Naast het bieden van inzicht in de realisatiecijfers is ook de inhoudelijke, kwalitatieve duiding van deze kwantitatieve resultaten daarbij van belang;
- de PKHN, de beleidsverantwoordelijke departementen en de betrokken handhavingdiensten in staat te stellen aan te tonen in hoeverre de activiteiten van de Kustwacht Nederland een bijdrage leveren aan de realisatie van de beoogde beleids- en handhavingsdoelen.

Hoofdstuk 3: Verkeer

3.1. Essentie handhavingsbeleid: verbetering verkeersgedrag

In 2005 is in opdracht van de PKHN een studie verricht naar het handhavingsbeleid scheepvaartverkeer op de Noordzee.³ Op basis hiervan is destijds besloten de handhaving op het terrein van de verkeersveiligheid op de Noordzee in het bijzonder te richten op de verbetering en instandhouding van het verkeersgedrag van:

- de categorieën tankschepen die verplicht zijn door de diepwaterroute (DWR) te varen en
- de sector visserij in en nabij het verkeersscheidingsstelsel (VSS) Terschelling (gebied Kust Noord).

Deze keuzes blijven, rekening houdend met de ervaringen in de handhaving in de periode daarna, ook voor 2009 van toepassing. Daarnaast is in dit cluster de handhaving van wetgeving met betrekking tot mijnbouw op de Noordzee toegevoegd.

3.2. Handhaving Verkeersveiligheid met behulp het Automatic Identification System

Vanaf 2007, na het succes van de pilot⁴, vindt verkeerstoezicht op de Noordzee mede plaats door middel van monitoring van het Automatic Identification System (AIS) vanuit de HHdesk. AIS is verplicht voor scheepvaart > 300 Bruto Gross Tonnage (BRGT). Het gaat bij deze categorie in hoofdzaak om route-gebonden scheepvaart.

Als gevolg van de benutting van AIS is het totaal aantal waarnemingen van verkeersovertredingen op zee in de periode 2004-2007 meer dan verdubbeld (van 150 in 2004 naar 316 in 2007). Het aandeel AIS-waarnemingen in het geheel van overtredingen bedraagt 60%. De verdubbeling manifesteert zich bij overtredingen met betrekking tot:

- het verkeersscheidingsstelsel (VSS) en de zone kustverkeer (van 90 in 2004 naar 210 in 2007);
- bij de tankerrouwing diepwaterroute (DWR) (van 50 in 2004 naar 88 in 2007);
- en de veiligheidszone mijnbouw⁵ en windmolenparken (van 10 in 2004 naar 18 in 2007⁶).

In 2009 wordt het toezicht op de AIS-plichtige scheepvaart door middel van de combinatie van AIS-Radar monitoring, varen en vliegen voortgezet.

3.3. Handhaving Verkeersveiligheid niet AIS-plichtige scheepvaart

De niet AIS plichtige scheepvaart (< 300 BRGT) - visserij, recreatie, kleine werkvaart - wordt niet vanaf de HHdesk gezien. Het betreft niet-route gebonden scheepvaart. Deze beweegt zich 'vrij' over zee, is meer functie- dan plaatsgebonden, wordt beïnvloed door de seizoenen (visserij, recreatie) en is daardoor moeilijker traceerbaar. Ook in 2009 zal het verkeerstoezicht hierop varende en vliegende worden uitgevoerd. Deze waarnemingen worden vooral bepaald door de toevallige omstandigheid dat de waarnemer en de overtreder zich op dezelfde tijd op dezelfde plaats bevinden. Dit geldt in mindere mate voor de visserij. De methodiek Gericht Toezicht Scheepvaartverkeer (GTS) beoogt verkeershandhaving door inzet van mens en middelen naar tijd en plaats specifiek te richten op de momenten van uit- en invaren van de visserijvloot.

3.4. Ketten: afhandeling waargenomen verkeersovertredingen 2007

Het handhavingproces stopt niet na de waarneming van de overtreding op zee. In de volgende stap wordt de overtreding aan de hand van een aantal criteria beoordeeld voor de verdere behandeling (Is sprake van een strafbaar feit? Is vervolging in Nederland mogelijk/

³ Handhaven van de Verkeersveiligheid op de Noordzee (2005).

⁴ In 2005 en 2006 is door de Unit Noordzee (KLPD) geëxperimenteerd met AIS-monitoring in combinatie met luchtwaarneming. De ervaringen hiermee zijn gebruikt voor de pilot 'Toepassing Automatic Identification System (AIS) voor het scheepvaartverkeerstoezicht' (0-meting), binnen de pilot '5^e stoel' (de 'oude' benaming van de huidige Handhavingsdesk), eind 2006.

⁵ Als bedoeld in artikel 43 Mijnbouwwet.

⁶ In 2004 alleen schendingen veiligheidszones van mijnbouwinstallaties, in 2007 betrof het 9 keer schendingen bij mijnbouwinstallaties en 9 keer bij windmolenparken.

wenselijk? Leent de zaak zich voor parate executie? enz.). Deze beoordeling en bijbehorende handelingen, het omzetten naar 'Noordzee-dossiers', wordt gedaan door het Bureau Zeezaken van de UNZ van de Dienst Waterpolitie (KLPD). Hoewel niet in Kustwachtverband is ook de Zeehavenpolitie (ZHP) van de Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond (ZHP) mede verantwoordelijk voor de handhaving op een deel van de Noordzee. Het betreft hier de kustwateren die behoren tot de politieregio Rotterdam-Rijnmond en de aangewezen ankerplaatsen.

De ZHP is tevens een grote partner in de opvolgingsorganisatie, bijvoorbeeld als schepen die mogelijk betrokken zijn bij incidenten de Rotterdamse haven binnenlopen alsmede bij de opvolging van de overtredingen die zijn begaan op de Noordzee. Vanuit dit oogpunt is het wenselijk dat de ZHP bij de PKHN wordt betrokken. Bij punt 3.8 wordt specifiek de ZHP ingebracht in verband met de aanleg van de tweede Maasvlakte. Ook de onderwerpen milieu en grenstoezicht behoren tot de competentie van de ZHP.

De beschikbare gegevens over de wijze waarop de op de Noordzee waargenomen verkeersovertredingen worden afgehandeld leiden tot twee vragen. Aan deze beleidsvragen zal in 2009 in overleg met het OM nadere aandacht worden geschonken. Deze vragen zijn:

- 1) In 2007 zijn 56 van de 332 overtredingen 'opgelegd' (dat wil zeggen: ter zijde gelegd / geseponneerd). Het verdient nadere studie om te beoordelen of het aantal opgelegde zaken in CA- en MF Noordzee-dossiers kan worden vermindert.
- 2) Verder blijkt dat voor de onderscheiden overtredingen verschillende, in omvang uiteenlopende, schikkingsbedragen worden aangeboden. Mogelijk is er een verband tussen de opgelegde sanctie en het nalevingsgedrag. Binnen de gebruikersgroep DWR tankschepen worden de hoogste schikkingsbedragen aangeboden en juist binnen deze groep wordt over 2007 een forse afname van het aantal overtredingen gesignaleerd. De vraag is of de hoogte van het schikkingsbedrag nog in verhouding staat tot de gepleegde overtreding, gelet op het economisch voordeel dat kan worden behaald bij bv. het overtreden van de maatregel tankerroutering. Is strafbaarstelling via Wet Economische Delicten wenselijk en/of mogelijk?

3.5. *Scheepsongevallen*

Het aantal aan- en schadevaringen, strandingen, branden en soortgelijke scheepsongevallen vertoont de afgelopen jaren weinig fluctuaties. In 2005 waren dit er 18. In zowel 2006 als in 2007 werden 16 van dit type incidenten geregistreerd. Deze ervaringscijfers blijven ruimschoots binnen de huidige doelstelling om het aantal scheepsongevallen op de Noordzee beneden de 25 op jaarbasis te houden.

Voor 2009 is de streefwaarde voor het maximum aantal ongelukken met letselschade of milieuschade op de Noordzee verlaagd van 25 naar 20 per jaar.

3.6. *Tankerroutering / DiepWaterRoute (AIS-plichtige vaart)*

Binnen de categorie 'Tankerroutering/DiepWaterRoute (DWR)' is sprake van een forse afname van overtredingen van de routeringsregels. Verder is het nalevingpercentage bijna 99%. Een resultaat dat mag worden gekwalificeerd als een effect van gerichte handhaving op de tankerroutering. Gelet op het bereikte nalevingsniveau (bijna 99%), de omvang van de voorgestelde en betaalde schikkingsvoorstellen (95%) en het geringe aantal opgelegde zaken (3.5%) lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat met betrekking tot het handhavingsbeleid 'Tankerroutering/DiepWaterRoute' zowel in de wijze van waarnemen als in de afhandeling nagenoeg het maximaal haalbare is bereikt.

Een en ander rechtvaardigt voor de handhaving in 2009 geen extra inspanningen. Het OM hanteert in deze een 'zero-tolerance-beleid', gelet op de risico's voor de (milieu)veiligheid. Dit pleit voor voortzetting van het huidige niveau van verkeerstoezicht op deze categorie schepen via AIS-Radar monitoring respectievelijk luchtwaarneming. Met dezelfde inspanning als in 2007 moet het nalevingsniveau in 2009 op hetzelfde peil kunnen worden gehouden. Bij een nalevingspercentage van 99% passen maximaal 75 overtredingen op jaarbasis.

3.7. VerkeerScheidingStelsel en Zone Kustverkeer (AIS-plichtige vaart)

In deze categorie heeft het gebruik van AIS geleid tot een toename van het aantal waargenomen overtredingen met betrekking tot het VerkeerScheidingStelsel (VSS) en de ZoneKustverkeer. In feite moeten de realisatiecijfers in 2007 als een 0-meting worden beschouwd. De 210 waargenomen overtredingen moeten worden afgezet tegen de omvang van de scheepvaartbewegingen van AIS-plichtige schepen in 2007. Op die manier kan een uitspraak worden gedaan over de ernst van de omvang van deze overtredingen, het nalevingspercentage en eventueel te nemen maatregelen. Daarbij zou ook een onderscheid in VSS-overtredingen en Kustzone-overtredingen moeten worden gemaakt. Deze rekenexercitie zou voor de definitieve vaststelling van het Handhavingsplan 2009 nog in 2008 moeten worden gerealiseerd. In absolute getallen zou het aantal overtredingen in 2009 niet boven de 200 mogen uitkomen. Ook wordt in 2009 een evaluatie- en voortgangsverslag gepresenteerd.

3.8. Overbelading Bagger- / zandwinvaart (AIS-plichtige vaart)

Naar aanleiding van diverse inspecties en onderzoeken met betrekking tot het overbeladen van Nederlandse zandwinschepen en baggerschepen is gebleken dat overbelading veelvuldig voorkomt. Het betrof inspecties in het Scheldebekken en de regio Rotterdam Rijnmond, de uitspraak van de Raad voor de Scheepvaart naar aanleiding van het onderzoek naar het omslaan van de Nautilus in 2007 en een inventarisatie naar het aantal gevallen van overbelading bij baggerschepen varende in opdracht van Rijkswaterstaat (30%) in 2007. De overbelading van schepen ondermijnt de zeewaardigheid en de stabiliteit van dit type schepen. Daarmee neemt het gevaar op omslaan, breken, zinken etc. toe. Dit vormt een bedreiging voor de verkeersveiligheid op zee. Met name gezien de aard van de werkzaamheden op genoemde scheepstypen zijn overtredingen alleen te constateren op zee. Voor de planning van gerichte controles is het van belang dat vooraf bekend is waar deze schepen in een bepaalde periode actief zijn. Voor effectieve handhaving met betrekking tot overbelading op deze schepen is dan ook de inzet van de Kustwacht in 2009 noodzakelijk. Binnen de werkgroep Verkeer wordt in 2008 een handhavingstrategie gericht op deze categorie ontwikkeld. Deze strategie zal ook voor het jaar 2009 gelden. In 2009 worden in totaal in Kustwachtverband 30 inspecties binnen deze categorie schepen uitgevoerd. Gezien de vele activiteiten die bij de aanleg van de tweede Maasvlakte op dit gebied worden ontplooid is het van belang de ZHP te betrekken bij de handhavingstrategie en de daadwerkelijke handhaving.

3.9. Visserij (niet AIS-plichtige vaart)

De visserij is 'vanaf de wal' traceerbaar via het Vessel Monitoring System (VMS). Het VMS is thans uitsluitend ten behoeve van het visserijtoezicht beschikbaar. Verder kan in 2009 voor de handhaving van de verkeersveiligheid bij deze categorie gebruik worden gemaakt van het geïntegreerde AIS-Radar Monitoring (ARM).

De inkrimping (sanering) van de Nederlandse visserijvloot, de beperking van het aantal zee(visserij)dagen en het veranderende visserijgedrag i.c. het afwijken van de traditionele 'maandag – vrijdag visserij' bemoeilijken de toepassing van de methodiek 'Gericht Toezicht Scheepvaartverkeer' (GTS). Het verkeerstoezicht op de visserij wordt dus ook in 2009 varende en vooral vliegend uitgevoerd en met een hoog 'at random gehalte'. Een wijze van toezicht die zich niet verhoudt tot het uitgangspunt van Informatie Gestuurd Optreden (IGO). Breder gebruik van VMS zou hierin kunnen voorzien.

Feit is dat de visserij, ondanks de teruglopende aanwezigheid op zee door sanerings- en quoteringsmaatregelen en ondanks de toename van andere niet AIS-plichtige scheepvaart zoals de recreatievaart, al jarenlang onveranderd minimaal de helft van alle varende en vliegend waargenomen overtredingen voor haar rekening neemt. Dit gegeven pleit ervoor het verkeerstoezicht op de visserij onverminderd te continueren. Het streven blijft gericht op het verbeteren van het verkeersgedrag van deze categorie door haar aandeel in het aantal vliegend en varende waargenomen overtredingen beneden de 50% (doelstelling 2008 = < 60%) te brengen. Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan vermindering van het aantal scheepvaartongevallen op zee.

Overigens behoeven de gebruikte parameters, vanwege het veranderende gedrag van de visserij, een heroriëntatie. Het aantal overtredingen zou < 60 mogen zijn (jaar 2007: 125). Deze heroriëntatie is voorzien voor 2009.

3.10. Recreatievaart (niet AIS-plichtige vaart)

Ondanks een toename van de recreatievaart wijzen de statistieken niet op een met deze ontwikkeling gepaard gaande toename van ongewenst verkeersgedrag van deze gebruikersgroep. Bij geen van de scheepsongevallen in 2007 was de recreatievaart of de sportvisserij betrokken.

Voor deze categorie is het streven het huidige nalevingsniveau te continueren. Verder wordt beoogd het gebruik van veiligheidszones door de recreatievaart te stoppen.

Het toezicht op de recreatievaart kan in het reguliere verkeerstoezicht worden meegenomen. Hierbinnen is extra aandacht gewenst voor de categorie sportvissers in relatie tot het gebruik van de veiligheidszones.

3.11. Prestatie-indicatoren 2009

Categorie / prioriteit	Gewenste effecten	Stuurgetallen	Streefwaarden
Scheepsongevallen	aantal significante verkeersongevallen < 20 (IBN 2015 / nationaal scheepvaartbeleid)	1. kustwacht registraties 2. processen-verbaal	1. 20 2. 20
Tankerroutering / DWR (AIS-plichtig)	stabiliseren nalevingspercentage op 99%	1. processen-verbaal 2. evaluatieverslag	1. 75 2. 1
VerkeerScheidingSt. en Zone Kustverkeer (AIS-plichtig)	doen stoppen resp. terugdringen aantal waargenomen verkeers-overtredingen < 200	1. processen-verbaal 2. evaluatieverslag	1. 200 2. 1
Bagger/zandwinvaart (AIS-plichtig)	verbeteren van het nalevingsniveau	1. aantal inspecties 2. handhavingstrategie 3. evaluatieverslag	1. 30 2. 1 3. 1
Visserij (niet AIS-plichtig)	terugdringen aandeel visserij in totaal aantal waargenomen verkeers-overtredingen <50%	1. processen-verbaal 2. evaluatieverslag	1. 60 2. 1
Recreatievaart (niet AIS-plichtig)	stabiliseren nalevingsniveau 2007;doen stoppen gebruik veiligheidszones	1. processen-verbaal	1. 10

3.12. Een doorkijk naar 2013

Het gebruik van AIS-Radar monitoring heeft, na een aanvankelijke toename, geresulteerd in een afname van 'tankerroutering gerelateerde overtredingen'. De verwachting is dat de aanhoudende (24/7) en gerichte handhavingdruk op termijn ook binnen de 'AIS-plichtige categorie VSS/Zone Kustverkeer' tot een afname van het aantal overtredingen zal leiden. Deze ervaringen vormen de basis voor de veronderstelling dat zich, na ingebruikneming van AIS-Radar Monitoring voor de 'niet-AIS-plichtige scheepvaart' (visserij, werkvaart, recreatie), eenzelfde beeld zal voordoen. Vanwege de uitbreiding van de waarnemingsmogelijkheden zal zich aanvankelijk een toename voordoen. Daarna zal naar verwachting als resultaat van de toegenomen handhavingdruk op deze categorie een teruggang in overtredingen

optreden. Toevoeging van het VSM aan het 'waarnemings instrumentarium' van de HHdesk zal deze ontwikkeling bevorderen.

Met betrekking tot de visserij, de categorie schepen tussen 15 en 45 meter, zijn ontwikkelingen gaande die mogelijk leiden tot een AIS-verplichting voor deze groep. Een en ander is onderdeel van het derde maritieme pakket, opgenomen in de Traffic Monitoring Directive. Deze kwestie beweegt zich nog op Europees niveau. Nederland steunt deze nieuwe AIS-verplichting.

Geschetste ontwikkelingen versmallen de basis van de 'ongevallenpiramide' en zullen daarom bijdragen aan vermindering van scheepvaartincidenten met een grote impact⁷ en daarmee aan een veilige(re) zee.

⁷ Rapport 'Risk Based Inspection', IVW, april 2003, blz. 6.

Hoofdstuk 4: Milieu

4.1. Inleiding

De Noordzee is het grootste natuurgebied van Nederland. Bij de handhaving van wet- en regelgeving op het terrein van milieu op de Noordzee in het verband van de Kustwacht wordt een onderscheid aangebracht tussen het grijze milieu en het groene milieu. Daarnaast is ook in dit cluster de handhaving van wetgeving met betrekking tot mijnbouw op de Noordzee toegevoegd.

Met het grijze milieu wordt bedoeld de kwaliteit van de lucht, de bodem en het water in relatie tot de leefomstandigheden van mensen en de ecologie. Om de vervuiling en de verstoring van het grijze milieu op de Noordzee zoveel mogelijk tegen te gaan zijn internationale afspraken in verschillende verdragen vastgelegd. De meest relevante in het kader van de handhaving zijn:

- het Marpol-verdrag: een internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Nederland geeft hieraan uitvoering via de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS) en onderliggende regelgeving;
- het Oslo-Parijs-verdrag (Ospar): een internationaal samenwerkingsverdrag om de Noordoostelijke Atlantische Oceaan - inclusief de Noordzee - te beschermen;
- de London Conventie met betrekking tot het wereldwijd tegengaan van afvaldumping in zee;
- het Verdrag van Bonn: een samenwerkingsverdrag bij het bestrijden van incidenten waarbij gevaar dreigt door milieubedreigende stoffen op de Noordzee en in het Kanaal.

Het groene milieu betreft de natuur- en landschappelijke waarden en de leefomstandigheden van flora en fauna. Om het groene milieu van de Europese natuur te beschermen hebben de lidstaten van de Europese Unie in 1979 en 1992 respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aangenomen. Beide richtlijnen regelen dat lidstaten natuurgebieden aanwijzen die tezamen het Europees ecologisch netwerk Natura 2000 vormen. Deze richtlijnen zijn in de Natuurbeschermingswet 1998 vertaald voor de Nederlandse situatie.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de Voordelta aangewezen als onderdeel van Natura 2000. De Voordelta is het kustgebied voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden. Het gebied vervult de belangrijke functie van overgang tussen zee en land en kent een rijke flora en fauna. Het beheerplan Voordelta⁸ is opgesteld door de Staatssecretaris van VenW met Gedeputeerden van de provincies Zuid-Holland en Zeeland, in onderlinge overeenstemming met het ministerie van LNV en vastgesteld op 1 juli 2008.

De handhaving van wet- en regelgeving met betrekking tot mijnbouw op de Noordzee in het verband van de Kustwacht wordt uitgevoerd in opdracht van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De handhaving betreft onaangekondigde inspecties van mijnbouwinstallaties op de Noordzee.

4.2. Essentie handhavingsbeleid: de opdrachten

De milieuhandhaving wordt in Kustwachtverband op de Noordzee evenals onder en boven het water van de Noordzee uitgevoerd. De essentie van de handhaving in 2009 binnen dit cluster is geformuleerd in de vorm van opdrachten.

De twee opdrachten voor de handhaving van het grijze milieu zijn:

1^e Het ontwikkelen van activiteiten die gericht zijn op het beperken van lozingen van schadelijke en gevaarlijke bulkstoffen, van olie, oliehoudende producten, afvallende lading en

⁸ Het beheerplan Voordelta bevat de spelregels om menselijke activiteiten en bescherming van waardevolle natuur in de Voordelta te combineren. Dit heeft als doel om betere overlevingskansen voor de typische deltanatuur én om ruimte voor visserij, recreatie en andere activiteiten te realiseren.

huisafval op of in het water van de Noordzee. Deze acties zijn pro-actief⁹, nu deze bij de bron bestreden worden en derhalve voorkomen dat wettelijke voorschriften overtreden zullen worden. De acties zijn tevens reactief¹⁰ om een mogelijke veroorzaker te traceren. Dit betreft de Annexen I t/m V van het Marpol-verdrag.

Ter toelichting: uit diverse studies blijkt dat het risico op illegale lozingen van in bulk vervoerde chemicaliën laag is. Dit is mede te danken aan de adequate inspecties in de havens, waarbij eventuele tekortkomingen ter plekke verholpen moeten worden voordat een schip naar zee mag vertrekken. De handhaving in 2009 zal dan ook meer gericht moeten zijn op de overige categorieën van mariene vervuiling.

2^e Het inzichtelijk maken van de aard en de omvang van de schadelijke emissies als gevolg van een te hoog zwavelgehalte in de scheepsbrandstof (vgl. Marpol Annex VI). Dit inzicht kan worden verkregen door gebruik te maken van gegevens van de Inspectie Verkeer en Waterstaat/Toezicht Eenheid Zeevaart (IVW/TEZ) en de VROM-Inspectie of door het inschakelen van een onafhankelijk onderzoeksbureau. Daarna kan bezien worden welke nieuwe taken dit onderzoek voor de Kustwacht in 2009 oplevert.

Ter toelichting: de huidige stand van zaken is, dat de Kustwacht naast het observeren en het fotograferen van de visuele uitstoot, een Pollution Prevention Report – zoals beschreven in de OM-instructie Milieudelicten op zee¹¹ - kan opstellen. Via de HHdesk kan dit gezonden worden naar het focal-point van het land van de bestemmingshaven. Deze lijn wordt in 2009 gecontinueerd.

De opdracht voor de handhaving van het groene milieu betreft:

De uitvoering van de handhavingsactiviteiten op basis van het handhavingsplan Voordelta. Dit handhavingsplan wordt in 2008 opgesteld. De essentie van de bijdrage vanuit de Kustwacht is de juiste inzet van het personeel van de HHdesk voor het leveren van informatie als input voor de start van vervolgacties door de regionale handhavingorganisatie in de Voordelta.

Ter toelichting: de basis voor het handhavingplan is het beheerplan Voordelta. In dit plan zijn - naast maatregelen ten behoeve van Natuur 2000 - enkele maatregelen opgenomen om het natuurverlies door de aanleg van Maasvlakte 2 te compenseren. In een beheerplan geeft het bevoegde gezag - Rijk of provincie - onder meer aan welke beleids- en beheermaatregelen er nodig zijn om de instandhoudingsdoelen voor de natuurwaarden te bereiken of te handhaven.

4.3. Handhaving Grijs Milieu: nader uitgelicht

Om de handhaving in het cluster milieu op, onder en boven de Noordzee te concretiseren wordt onderstaand een opsomming gegeven van de mogelijkheden op welke wijze schadelijke-, gevaarlijke-, verontreinigende- of afvalstoffen het mariene leefmilieu kunnen belasten. Vanuit dat perspectief wordt vervolgens omschreven wat het risico is voor het milieu en of het een pro-actieve of reactieve handhavingstaak van de Kustwachttaak is. Daarbij is aangegeven welke middelen van de Kustwacht worden ingezet. In de opsomming is de volgorde van de bijlagen van het Marpol-verdrag aangehouden.

⁹ Pro-actief handelen op het gebied van handhaving is het in actie komen *voorafgaand* aan het vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd.

¹⁰ Reactief handelen op het gebied van handhaving is het in actie komen *nadat* er een vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd. Het ziet op opsporingsonderzoek naar een vermoedelijke dader.

¹¹ De OM-instructie Milieudelicten op zee biedt een nadere uitwerking met betrekking tot de opsporingsmethodieken, het vervolgingsbeleid, de nationale en de internationale samenwerking ten aanzien van milieudelicten op zee.

Grijze milieu: nadere toelichting op basis van de bijlagen van het Marpol-verdrag

Marpol Annex I	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Minerale olie	Mariene milieu	Pro: op visserijsector Re: op alle scheepvaart+ mijnbouwinstallaties	Lucht-, varende en satellietwaarnemingen, derden en personeel HHdesk
Marpol Annex II	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Schadelijke stoffen bulkvervoer	Mariene milieu	Re	Lucht-, varende en satellietwaarnemingen en personeel HHdesk
Marpol Annex III	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Schadelijke verpakte stoffen	Mariene milieu bij het te water raken	Re: ad hoc bij scheepsrampen en/of overboord slaan van lading die de verkeers- of milieuveiligheid in gevaar brengen	Lucht-, varende en satellietwaarnemingen, derden en personeel HHdesk
Marpol Annex V	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Huisvuil	Mariene milieu	Pro: visserijsector Re: visserijsector Re: alle vaartuigen bij heterdaad	Pro: Varende eenheden Re: Luwa +varende eenheden+ opmaak Pollution Prevention Report met doorzending focal-point+ kennisname HHdesk.
Marpol Annex VI	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Schadelijke emissies	Lucht	Re	Luwa +varende eenheden+ opmaak Pollution Prevention Report met doorzending focal-point+ kennisname en personeel HHdesk.

Grijze milieu: nadere toelichting andere gevaarlijke-, schadelijke-, verontreinigende- en afvalstoffen

Andere G/S/V/A stoffen	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Afvallende lading	Mariene milieu Bij het te water raken van lading	Re: op ad hoc basis bij scheepsrampen en overboord slaan van lading mbt verkeersveiligheid ¹²	Luchtwaarneming+varende eenheden
Andere G/S/V/A stoffen	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Koude middelen zgn CFK's	Aantasting van de atmosfeer	Pro	Varende KW controle aanboord+ het VROM aan de wal
Andere G/S/V/A stoffen	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Sloopschepen ivm asbest+persoon- lijke veiligheid	Het leefmilieu	Allen op ad hoc basis bij specifieke opdrachten	Luwa +monitoren vanaf HHdesk bij transport over onze wateren
Andere G/S/V/A stoffen	Risico	Pro-/Reactieve KW taak	Ten dienste staande middelen
Areaal beheer	Mariene milieu	Pro+reactief: bij voorwerpen met of zonder toestemming zijn geplaatst, aangelegd of gedumpt volgens het GIS	Gericht monitoren vanuit de lucht, vanaf het water en HHdesk

4.4. Handhaving Mijnbouw Noordzee

De handhaving van wet- en regelgeving met betrekking tot mijnbouw op de Noordzee in het verband van de Kustwacht wordt uitgevoerd in opdracht van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De handhaving betreft onaangekondigde inspecties van mijnbouwinstallaties op de Noordzee. Deze inspecties zullen ook in 2009 worden uitgevoerd door inspecteurs van het SodM. Hiertoe is in 2009 helikoptercapaciteit benodigd. Het gaat in 2009 om 16 á 20 inspecties. In 2009 worden op jaarbasis minimaal 8 en maximaal 10 onaangekondigde vluchten uitgevoerd. Per vlucht worden gemiddeld 2 mijnbouwinstallaties geïnspecteerd. De planning en uitvoering daarvan wordt door het Kustwachtcentrum verzorgd. Door middel van een Tour d'Horizon worden meerdaagse vluchten langs offshore-installaties gevlogen. Dit betreft een jaarlijks terugkerende inspectieverplichting die door de deelnemende landen in het verdrag van Bonn is overeengekomen.

¹² Bij Marpol Annex III vormt de lading het risico voor het marien milieu en de container met of zonder lading de factor die de verkeersveiligheid in gevaar kan brengen.

4.5. De internationale handhaving

Bij de handhaving in het cluster milieu wordt ook internationaal samengewerkt. In het najaar van 2009 staat de actie "Super Coordinated Extended Pollution Control Operation" (Super Ceperco) gepland. Het betreft een handhavingsverplichting vanuit het verdrag van Bonn. In de actie wordt 7 dagen 24 uur per dag continu gevlogen en geïnspecteerd op een druk bevaren deel van de Noordzee. In deze actie is de inzet van een vliegtuig een verplichting. Voor de geplande normale surveillance in die periode is de beschikbaarheid van een reservevliegtuig voor de Kustwacht noodzakelijk.

Voor de optimalisatie van het internationaal milieuvolgingsbeleid wordt deelname van het Functioneel Parket Noordzeezaken aan het North Sea Network for Prosecutors and Investigators – een samenwerking vanuit het Bonn Agreement – noodzakelijk geacht.

4.6. Handhavinginstrumenten

Voor de milieuhandhaving op de Noordzee in het verband van de Kustwacht worden in 2009, naast de handhaving in de havens, de volgende drie instrumenten ingezet:

- Ten eerste is er de inzet van de huidige kustwachtvliegtuigen: de inzet voor het cluster milieu wordt gedekt uit de totaal beschikbare vliegcapaciteit voor de handhaving op de Noordzee. De RWS DNZ heeft de behoefte aan minimaal 1500 vlieguren gedurende het jaar evenredig verdeeld over dag en nacht. De planning voorziet in een dagelijkse dekking van de eerste zone, een tweedaagse dekking van de tweede zone en een vierdaagse dekking van de derde zone. Dit betreft de bekende zone-indeling van de Nederlandse Exclusieve Economische Zone en van de territoriale wateren;

Beleidsbehoefte surveillances 2009

Gebied	Surveillances	Dag	Nacht
0-35 nM	365	50 %	50 %
35-55 nM	182	50 %	50 %
> 55 nM	91	50 %	50 %
Bonn Agreement/MOU	29		

Overzicht vluchtsoorten en taakuren 2009

Vluchtsoorten			Klanten	Uitvoering
Milieu- vluchten	Nationaal	NAT (beheer)	DNZ	1210
		SHIP (MBS, handhaving)	DNZ	175
	Internationaal	MOU (Duitsland)	DNZ	38
		SUPER-CEPCO	DNZ	55
		TDH (Tour d'Horizon)	DNZ	22
Totaal				1500

- Ten tweede vindt toezicht plaats door middel van de satellietbeelden die binnenkomen op de HHdesk. Op deze satellietbeelden kunnen (potentiële) verontreinigingen herkend worden. Gemiddeld vindt er 2,6 keer per week op vastgestelde tijdstippen een dekking plaats van de EEZ en de territoriale wateren van Nederland. Op basis van deze detecties moeten vervolgens de beschikbare middelen - vliegend en varend – gericht worden ingezet voor verificatiedoeleinden en/of om een mogelijke dader te achterhalen. Daarnaast vindt altijd door middel van het backtracken van de AIS-informatie op de

HHdesk een opsporingsactie plaats om de mogelijke dader van vastgestelde lozing te achterhalen;

- Ten derde heeft de Kustwacht in 2009 de beschikking over een walradarsysteem dat olievlekken kan detecteren in de kustzone. Voor het project "Detectie olielozingen in risicogebieden" zijn er in 2005 twee SeadarQ installaties aangeschaft. Deze zijn in 2008 op het Hoge Licht Maasvlakte 1 geplaatst. Het streven is om de beelden van deze installatie door de HHdesk 24 uur te laten monitoren. Vanaf januari 2008 wordt er op het kustlicht Maasvlakte getest. Het technisch eindrapport wordt in het najaar van 2008 verwacht. Daarna zal worden bepaald op welke offshore-installaties de SeadarQ installaties geplaatst zullen worden. Vervolgens zal er ook een instructie met begeleiding op de HHdesk worden gegeven. Dit om de data via een webserver uit te kunnen lezen.

4.7. Keten: afhandeling waargenomen overtredingen

In 2007¹³ zijn 272 vermoedelijke milieuverontreinigingen op het EEZ waargenomen. Deze verontreinigingen zijn vliegend, varend en door middel van satellietbeelden door de diverse binnenlandse en buitenlandse disciplines gemeld. De overtredingen zijn geregistreerd in het systeem Vluchten, Verontreinigingen en Overtredingen (VLUVERO). Van de in totaal gemelde vermoedelijke milieuverontreinigingen is qua soort de volgende verdeling gemaakt:

- onbekend naar aard? (165);
- minerale olie (87);
- dierlijk en plantaardige olie (17);
- chemicaliën (3).

Naar verwachting zal ook in 2009 dit aantal worden gerealiseerd.

De handhaving krijgt na de vaststelling van een milieuovertreding een vervolg. De nadere uitwerking met betrekking tot de opsporingsmethodieken, het vervolgingsbeleid, de nationale en internationale samenwerking is te vinden in de OM-instructie Milieudelicten op zee. Een geactualiseerde instructie zal in 2009 worden toegepast.

4.8 Prestatie-indicatoren 2009

Categorie / prioriteit	Gewenste effecten	Stuur-Getallen	Streef-waarden
Grijze milieu	Een 5 % reductie van het aantal niet toegelaten verontreinigingen waarvan het in het water brengen van schadelijke, gevaarlijke-, verontreinigende- en afvalstoffen i.s.m. de wet.	Vluvero; 272	5% reductie van de stuurgetallen.
	RWS NZ heeft de behoefte aan minimaal 1500 vlieguren gedurende het jaar evenredig verdeeld over dag en nacht.	1500 taakuren milieutoezicht.	98% uit te voeren.
Groene milieu	In totaal 98 % van de op de HHdesk gesignaleerde overtredingen worden aangemeld bij de regionale handhavings organisatie Voordelta.	Vanuit de nog nader op te stellen draaiboeken en handhavingsplan HH-desk+Voordelta	98 % van de gesignaleerde meldingen.

¹³ In de periode van 01.10.07 tot en met 31.12.07 is het in bedrijf stellen van twee nieuwe Kustwacht vliegtuigen nauwelijks gevlogen. Het laatste Kustwacht periode verslag van 2007 geeft daar een gedetailleerde uitleg over.

Mijnbouw	Naleving van voorschriften bij mijnbouwinstallaties op de Noordzee.	8 á 10 onaangekondigde inspectievluchten.	
-----------------	---	---	--

4.9. Een doorkijk naar 2013

Uit analyses van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Havenbedrijf Rotterdam en het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee zal toe nemen. Naast het bulkvervoer zal ook het vervoer van gevaarlijke stoffen in zeecontainers in de toekomst groeien.

Als trends zijn waarneembaar:

- Toename van het transport en mengen van brandstoffen;
- Aanscherping uitstootnormen scheepvaart: zwaveluitstoot en broeikasgassen;
- de behandeling van lading aanboord van schepen waarbij mogelijk schadelijke afvalproducten ontstaan;
- de optimalisering van het informatie gericht optreden via de HHdesk door het bundelen van informatie en het verder in kaart brengen van de risico's;
- onder meer op grond van "Natura 2000" zullen er steeds meer gebieden langs onze Nederlandse kust of elders op of rond de Noordzee aangewezen worden als natuurbeschermd gebied, zoals thans met de "Voordelta" het geval is.

De genoemde ontwikkelingen impliceren de noodzaak van een toename van de handhaving van het groene en grijze milieu. Dit vereist voor de toekomst een flexibel inspelen op de dan heersende feiten en omstandigheden en een adequate aanpassing van het handhavingsbeleid.

Hoofdstuk 5: Visserij

5.1. Inleiding

De handhaving in het cluster Visserij betreft een specifieke doelgroep. De keuze voor deze specifieke aanpak van de sector Visserij is gemaakt in de aanloop naar het Handhavingsplan 2008. Uit onderzoek is gebleken dat binnen die sector:

- het veiligheidsbewustzijn laag is;
- het verantwoordelijkheidsgevoel voor milieu en arbeidsomstandigheden laag is;
- de neiging tot spontane naleving van wetgeving gering is;
- de regelgeving 'opvallend onbekend' is en
- de 'gezagsgetroouweid' gering is.

De handhaving bij de doelgroep Visserij vindt plaats vanuit het perspectief van:

- visserij wet- en regelgeving;
- douanewet- en regelgeving;
- bemannings- en uitrustingsregelgeving.

5.2. Handhaving visserijwetgeving bij de doelgroep Visserij

5.2.1. Inleiding

De Algemene Inspectiedienst (AID) is als controle- en opsporingsdienst van het ministerie van LNV verantwoordelijk voor de handhaving van onder andere de visserij wet- en regelgeving op de Noordzee. Deze dienst is belast met de samenstelling, uitvoering en evaluatie van beleidsplannen op het terrein van de handhaving. In de beleidsplannen zijn doelstellingen opgenomen, welke vooral voortvloeien uit Europese regelgeving. Ingevolge de basisverordening (EG) 2371/2002 en de controleverordening (EEG) 2847/93 moet iedere lidstaat, in overeenstemming met de communautaire regeling, passende maatregelen vaststellen om de doeltreffendheid van de regeling te waarborgen. Iedere lidstaat dient een werkend satellietvolgsysteem te hebben. Tevens bestaat de verplichting tot het hebben van een sluitend registratiesysteem voor het quotabeheer.

De Europese Commissie geeft in haar regelingen niet altijd een zogeheten benchmark aan voor wat betreft het aantal uit te voeren controles per lidstaat. Dit is wel het geval in het kabeljauw herstelplan. Uit consultaties met de Commissie en controlebezoeken van communautaire inspecteurs zijn minimaal gewenste controlehoeveelheden per vissersvaartuig vastgesteld. Deze gelden als algemene norm in de gehele gemeenschap. Lidstaten dienen te zorgen voor een adequate controle op de naleving van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid in de onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren. Het beleid is gericht op het instandhouden van de visbestanden. Dit wordt geëffectueerd door maximaal toegestane vangsten per visgebied en een stelsel van technische maatregelen.

Hiervoor zijn sinds 2007 controles onder aansturing en coördinatie van het Controle Communautaire Bureau voor visserijcontrole (CFCA) ook in kustwachtverband geïnitieerd. Door het gezamenlijk inzetten van de nationale controle- en inspectiemiddelen (gaan) werken de lidstaten op operationeel niveau samen in zogeheten Joint Deployment Programs (JDP). Voor de North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) heeft Nederland een controleverplichting tot inzet van een inspectieplatform voor een periode van minimaal drie weken per jaar. Deze controles vallen buiten de verantwoording van de Kustwacht.

5.2.2. Handhaving op basis van risicoanalyse

De handhaving geschiedt enerzijds steekproefsgewijs voor het verkrijgen van een beeld van het nalevingsniveau en anderzijds op basis van de resultaten van analyse- en monitoringsmethodieken.

Uit consultaties met de Commissie en controlebezoeken van communautaire inspecteurs is één controle per 30 visdagen per vissersvaartuig op het Nederlands Continentaal Plat als gewenste controledichtheid vastgesteld.

Handhavingsregistratie naar controlegebied en controleplaats is noodzakelijk voor evaluatie en verantwoording naar de nationale en Europese overheid.

De derde-landen-vissers, de industrievisserij en transporten van vis en/of visproducten (reefers) worden in de controles betrokken.

Vissersvaartuigen langer dan 15 meter Lengte Over Alles (l.o.a.) zijn verplicht een satelliet volgsysteem (VMS) aan boord te hebben, zodat de AID van deze vaartuigen periodiek én ad hoc de positie en vaarbewegingen kan volgen. Uit deze waarnemingen wordt het visgedrag afgeleid en wordt bij verdachte activiteiten zee- en/of luchtcontrole ingezet.

5.2.3. Nalevingsniveau en handhavingsmethodiek

De beleidskeuze is dat een hoog niveau van naleving wenselijk is. Een absoluut getal is daarbij niet gegeven. Daarnaast heeft de AID als overheidsorgaan te maken met de gemeenschappelijke overheidsvisie vanuit het programma “De Andere Overheid”. Voor wat betreft de handhaving betekent dit het verbeteren van naleving van wet- en regelgeving met gebruikmaking van verschillende handhavingsinstrumenten, niet enkel controle en repressie. Handelen vanuit vertrouwen waar dat kan. Niet vanuit naïviteit, want door de economische situatie hebben veel vissers het moeilijk en dit verhoogt de overtredingsbereidheid. Kustwacht Nederland nieuwe stijl kan hier ook een belangrijke rol in vervullen. De AID gaat in haar handhavingsmethodiek werken met het programma “Programmatisch Handhaven”.

5.2.4. Samenwerking in een integrale aanpak

Rekening houdend met de beleidsdoelstellingen van de afzonderlijke departementen is de beleidlijn te komen tot een integrale doelgroep benadering voor de visserijsector. Door middel van het invullen van een risicomatrix zullen de handhavingaspecten van de afzonderlijke departementen in beeld worden gebracht. Het doel is om met deze matrix het IGO te organiseren. Door bepalen van risico's en het stellen van prioriteiten kunnen de controle werkzaamheden op de Noordzee in een juiste combinatieverband georganiseerd worden. Hiervoor is een plan van aanpak beschikbaar. Het gaat om slim en efficiënt handhavend optreden en daarbij te differentiëren naar norm en omstandigheid. Basisvoorwaarden zijn goede wetgeving, juiste bevoegdheden en opleiding voor de Kustwachtinspecteurs, een goed apparaat/organisatie en goede samenwerking in de schakels uitvoering-beleid-wetgeving. Hiermee kunnen de afzonderlijke departementen in de Kustwacht netwerkorganisatie met dezelfde handhavingcapaciteit meer bereiken, door slimmer te handhaven.

5.2.5. Aspecten en prioriteiten handhaving 2009

Voor wat betreft de specifieke visserijcontrole is de handhaving hoofdzakelijk gericht op het visquotumbeheer, technische maatregelen en toegangsbeperkingen beschermde/verboden gebieden op het Nationaal Continentaal Plat (NCP).

In de controles en inspecties wordt in 2009 gehandhaafd op de volgende aspecten:

- logboek;
- vissen zonder contingent / gesloten visserij;
- Vessel Monitoring through Sattelite (VMS);
- verbod ondermaatse vis;
- maaswijdte;
- registratie vaartuigen;
- vergunningen;
- motorvermogen / zegelplan.

5.2.6. Handhaving Beheerplan Voordelta¹⁴

Naast de Natuurbeschermingswet 1998 zijn in de Voordelta¹⁵ een groot aantal wetten en regels van toepassing waarvoor verschillende handhavende instanties¹⁶ bevoegd gezag zijn. De provincie Zuid-Holland treedt op als centrale regisseur bij de handhaving.

¹⁴ Zie ook Hoofdstuk 3 Milieu, par. 3.2.

¹⁵ Bron: Op koers naar handhaving in de Voordelta. Handhavingsplan Voordelta. Rijkswaterstaat

¹⁶ Provincies, Algemene Inspectiedienst, Rijkswaterstaat, gemeenten, politie, Zuid – Hollands Landschap, Groenservice Zuid – Holland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Waterschappen.

In het 'Beheerplan Voordelta' zijn met ingang van de tweede helft van 2008 maatregelen voor de Voordelta ingesteld. Doel van het beheerplan: in stand houden van de beschermde natuur in de Voordelta en binnen deze natuurbescherming ruimte bieden voor recreatie, visserij en andere activiteiten. De maatregelen betreffen met name beperkingen voor visserij en recreatie in de kustzee en op strand of slik. De beperkingen voor de visserij komen neer op het verbieden van boomkorvisserij in een groot bodembeschermingsgebied (30.000 ha) en het verbieden van kleinschalige visserijen in een aantal kleinere rustgebieden. Deze maatregelen worden ingesteld op grond van het Natura 2000-Beheerplan Voordelta en behoeven handhaving op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Handhaving voor visserij (beperkende) maatregelen zullen bestaan uit toezicht en controle op zee door de AID én vanaf de wal. Daarbij wordt voorzien om moderne technieken in te zetten om op afstand toezicht te kunnen houden. Hiertoe worden de beschikbare systemen van de HHdesk van het KWC benut (VMS, AIS, ARM). De handhavingsdesk zal informatie leveren als input voor vervolgcacties door de regionale handhavingsorganisatie in de Voordelta. Om een adequate start te kunnen maken met de handhaving Voordelta wordt voor 2009 een inzet door de HHdesk voorzien van 300 uren.

5.3. *Handhaving Douanewetgeving bij de doelgroep Visserij*

5.3.1. *Algemeen*

Douane is de handhavingdienst die toezicht houdt op de overschrijding van de buitengrens van de EU van goederen. De handhaving vindt plaats vanuit de aspecten Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM) en vanuit de taak om een aantal heffingen toe te passen en te innen.

Bij de handhaving in het verband van de Kustwacht liggen de belangen voor de Douane vooral bij het aspect van innovatie. Verwacht wordt dat het gezamenlijk werken in kustwachtverband, door innovatief en informatiegericht te werk te gaan, effectiviteit en efficiency opleveren in de handhavingstaak aan de blauwe buitengrens. Dit geldt ook voor de handhaving van de douanewetgeving bij de doelgroep Visserij.

5.3.2. *Douane handhavingstaak (blauwe) buitengrens*

De Douane voert de handhavingtaken uit aan de (blauwe) zeegrens van de Europese Unie. Het Nederlandse deel van deze buitengrens wordt voor de Douanewetgeving als volgt gedefinieerd: de kuststrook grenzend aan de Noordzee van de grens met België tot de Duitse grens, inclusief de kuststrook die rechtstreeks vanuit zee is te benaderen op de Westerschelde en de Waddenzee.

Per 1 augustus 2008 is de Algemene douanewet van kracht geworden. Deze nieuwe wet maakt douanecontroles binnen het EEZ-gebied mogelijk. Hierdoor is het werkgebied uitgebreid van 12 NM (Nautical Mile) tot 24 NM uit de kust.

De Douane ontleent haar controle- en handhavingbevoegdheid aan de douanewetgeving. Vanuit deze bevoegdheid controleert de Douane op integrale wijze. Dat houdt in dat bij iedere uitgevoerde controle zowel naar de VGEM aspecten als naar fiscale aspecten wordt gekeken.

In de (handhaving)activiteiten binnen de Kustwacht, en dus ook binnen de handhaving bij de doelgroep Visserijs, staan voor de Douane de volgende punten centraal:

- de zichtbaarheid. De Douane wil als handhavingorganisatie maximaal gezien worden op zee. Deze zichtbaarheid is enerzijds een expliciet doel, maar wordt vooral óók bereikt bij het uitoefenen van daadwerkelijke controleactiviteiten;
- de zogenoemde "stopfunctie". Het grootste belang en de grootste meerwaarde liggen er in om datgene wat op volle zee vanwege een risico om aandacht vraagt ook daar ter plaatse te kunnen detecteren en/of afdekken. Het gaat hierbij dan in het bijzonder om het weren/tegenhouden/stoppen van die goederen die vanuit een oogpunt van VGEM risicovol zijn. Een ander aspect dat in dit verband van belang is, betreft het ontdekken van fiscale- en accijnsfraude;
- het onderzoeken en in kaart brengen van risico's (risicovinding) die van belang zijn voor de kernfuncties van de Douane. Het betreft hier gedragingen, (scheeps)bewegingen, ontmoetingen, patronen, fysieke plaatsen en dergelijke.

5.3.3. *Visserij: niet-route gebonden scheepvaartverkeer*

Het betreft hier scheepvaartverkeer, welke zich niet op grond van wettelijke bepalingen hoeft te melden bij de verkeersbegeleidende systemen langs de kust en daardoor in eerste instantie buiten het gezichtsveld van de Douane blijft. Om die reden gaat de aandacht van de Douane bij de handhaving van de blauwe buitengrens vooral uit naar dit niet-route gebonden scheepvaartverkeer, ofwel in douanejargon het toezicht op de onbekende objecten en subjecten. Hierbij moet worden gedacht aan: werkschepen (guardships en reefers), jachten/recreatieverkeer en vissersvaartuigen.

Het toezicht van de Douane op deze onbekende objecten en subjecten kent, op grond van risicoanalyse, een aantal gradaties. Voor een deel wordt er toezicht uitgeoefend met een generiek, preventief karakter. Dit zichtbaar toezicht draagt bij aan de perceptie van 'groen op zee' en het handhaven van een minimumniveau van toezicht. Voor een ander deel heeft het toezicht het karakter van gerichte risicobeheersing en daarom een specifiek preventief en/of repressief karakter.

5.3.4. *Zichtbaarheid en controles van visserij schepen*

Naast de zichtbaarheid is van belang dat bij visserij schepen gericht een aantal controles wordt gehouden. Gericht betekent hier: in sterk toenemende mate op basis van gewogen informatie/indicatoren vanuit de HHdesk. Controles zijn voor de douanehandhaving van belang om de beoogde, omschreven effecten (in PIN's) te bereiken.

Visserij schepen zijn vanuit documentatie en formaliteiten in een tijdig stadium bekend bij de Douane. De proviandering van Nederlandse vissersschepen is aan de hand van documentatie bekend. De historisch gegevens wijzen uit dat ingestelde controles overwegend een beeld van compliance opleveren. Het risico is derhalve laag en vanuit die optiek kan het aantal controles beperkt zijn.

Ook in dit segment geldt dat de HHdesk op grond van waarneming van indicatoren een gerichte controleopdracht kan uitzetten. Voorbeelden hiervan zijn: afwijkende routes, ontmoetingen met andere vaartuigen, etc.

Vanuit het handhavingbelang op de thema's VGEM en fiscaal/accijns en het onderhoud van het dossier visserij worden in 2009 in totaal 50 controles uitgevoerd aan boord van vissersvaartuigen.

5.4. *Handhaving bemannings- en uitrustingsregelgeving bij de doelgroep Visserij*

Bij de specifieke doelgroep Visserij wordt ook gehandhaafd vanuit het perspectief van de wet- en regelgeving op het terrein van bemannings- en uitrustingsregelgeving op zee. Voor de handhaving vanuit dit perspectief zijn de volgende prioriteiten voor 2009 gesteld:

- Inspecties van Nederlandse vissersvaartuigen op het gebied van: onderbemand varen (kwalitatief en kwantitatief) en de controle op een geldige medische keuring. Het gaat om 200 inspecties;
- Inspecties van sportvissersvaartuigen met passagiers op het gebied van: onderbemand varen (kwalitatief en kwantitatief) en buiten het toegestane vaargebied varen. Het gaat om 35 inspecties;
- Inspecties van vissersschepen die als wachtschip dienst doen. Bij een wachtschip dient er een geldig (bemannings)certificaat op grond van de Zeevaartbemanningswet aan boord te zijn, het schip mag geen lading of passagiers vervoeren, vistuig en vis mogen niet aan boord zijn, het vaartuig heeft een geldig certificaat als vissersvaartuig en de feitelijke samenstelling van de bemanning is in overeenstemming met het bemanningscertificaat. Het gaat om 10 inspecties.

5.5. Prestatie-indicatoren 2009

Onderstaand zijn de prestatie-indicatoren voor de handhaving bij de doelgroep Visserij opgenomen. Daarnaast zijn in de hoofdstukken over de clusters Milieu, Verkeer en Grenstoezicht ook nog prestatie-indicatoren voor de specifieke doelgroep Visserij aangegeven.

Categorie / prioriteit	Gewenste effecten	Stuurgetallen¹⁷	Streefwaarden
Logboek	Correct logboek: in 2009 nulmeting	500 fysieke controles Inspectierapport per controle 3 rapportages per jaar Jaarverslag	Naleving: 90% correct
Vissen zonder contingent / Gesloten visserij	Naleving regelgeving	Uitvoering van een handhavingstrategie per jaar	Naleving: 90% correct
Satelliet- volgapparatuur	Naleving regelgeving: in 2009 nulmeting	30 fysieke controles	Naleving: 90% correct
Verbod ondermaatse vis	Naleving regelgeving: in 2009 een nulmeting	500 fysieke controles Inspectierapport per controle 3 rapportages per jaar Jaarverslag	Naleving: 90% correct
Maaswijdte	Naleving regelgeving: in 2009 een nulmeting	500 fysieke controles Inspectierapport per controle 3 rapportages per jaar Jaarverslag	
Registratie vaartuigen	Naleving regelgeving	Uitvoering van een handhavingstrategie per jaar	Naleving: 100% correct
Vergunning aan boord	Naleving regelgeving	Uitvoering van een Handhavingstrategie per jaar	Naleving: 90% correct
Motorvermogen / zegelplan	Naleving regelgeving	500 fysieke controles Inspectierapport per controle 3 rapportages per jaar Jaarverslag	Naleving: 90% correct
Grenstoezicht	Naleving regelgeving	50 controles KMar (10 % van de totale fysieke controles)	
Douanecontrole bij visserij schepen	Naleving regelgeving	50 douanecontroles	Over 2009 is het aantal overtredingen laag.
Vissersschepen	Naleving regelgeving	200 inspecties 200 verslagen 40 pv's	
Sportvissersvaartuigen	Naleving regelgeving	35 inspecties 35 verslagen 5 pv's	
Vissersvaartuig als wachtschip	Naleving regelgeving	10 inspecties 10 verslagen 4 pv's	

¹⁷ Voor alle categorieën geldt dat in 2009 de Pv's en de bestuurlijke rapportage(s) in ontwikkeling zijn.

5.6. Een doorkijk naar 2013

Voor de toekomstige ontwikkeling van handhaving en controle op zee zal Programmatisch Handhaven als een planmatige methode, waarbij handhavings- en nalevingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet, van belang blijven. Deze methode is gericht op de bevordering van naleving en daarbij worden de risico's van niet-naleving zo optimaal mogelijk beheerst.

Onder handhaving wordt in dit kader verstaan: "alle activiteiten die de naleving van regelgeving bevorderen" (ook wel "interventies"). Programmatisch Handhaven is ook handhavingsbeleid voeren. Met dit beleid wordt aangegeven welke doelen moeten worden bereikt, hoe zij kunnen worden bereikt en op welke momenten en naar welke maatstaven wordt bekeken of die doelen ook daadwerkelijk zijn behaald.

Zodra men voornemens is (nieuw) beleid te formuleren, dient ook nagedacht te worden over de rol die handhaving daarbij speelt en hoe de handhaving vorm gegeven dient te worden. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op risicobeheersing en slim interveniëren. In de komende jaren zal deze methodiek voor de handhaving van deze specifieke doelgroep Visserij verder worden ontwikkeld en toegepast.

Hoofdstuk 6: Grenstoezicht

6.1. Inleiding

Het toezicht op grensoverschrijding van de EU-buitengrens is te onderscheiden in het toezicht op passagiersstromen door de KMar en de ZHP en op goederen door de Douane. In de uitoefening van het grenstoezicht gaat het om het vinden van een juiste balans tussen het economische belang, de gewenste mobiliteit van het bonafide bedrijfsleven en burgers en het bevorderen van de veiligheid door het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, illegale immigratie en het stoppen van ongewenste goederen. Om die balans te vinden is het grenstoezicht op passagierstromen en goederenstromen gebaseerd op risicoanalyses en wordt zo veel als mogelijk "informatiegestuurd" uitgevoerd. Om een risicoanalyse goed te kunnen maken zijn gegevens en informatie nodig. Daarbij is het wenselijk om tijdig te kunnen beschikken over relevante gegevens, analysesresultaten en informatie van alle betrokken handhavende diensten op en om de Noordzee. Om die reden is het van belang dat alle diensten werkzaam binnen de Kustwacht binnen de daarvoor geldende richtlijnen bevorderen dat informatie wordt verzameld en gedeeld.

Het toezicht op de grensoverschrijdende personen- en goederenstromen via de Noordzee, wordt vanuit de lucht, op zee en op het land uitgevoerd. Daarbij worden deze stromen op afstand - real time en achteraf - gevolgd. Daartoe worden bestaande informatiesystemen benut. De handhaving op de Noordzee zelf heeft specifieke kenmerken die nopen tot goede en tijdige afstemming. De afmeting van het gebied, de snelheid en de beschikbaarheid van de vaar- en vliegtuigen maken dat in de planning en uitvoering van het toezicht sterk rekening gehouden moet worden met deze tijd- en ruimtefactoren. Mede om die specifieke omstandigheden is het noodzakelijk dat de activiteiten van alle betrokken diensten, zoals Kustwacht, Douane, KMar, ZHP, KLPD en AID naadloos op elkaar aansluiten, zowel in de planning als in de uitvoering. De afstemming tussen de betrokken diensten bij grenstoezicht over de operationele inzet, risico-analyse en informatie-uitwisseling vindt plaats in het Sectorbreed Afstemmingsoverleg Grenstoezicht (SAG). De Kustwacht/PKHN neemt deel aan bijeenkomsten waarin risico-analyses worden besproken. Via de vertegenwoordiger van de PKHN worden diensten als AID en IVW betrokken bij risico-analyses op het gebied van grenstoezicht.

Voor de reguliere vrachtvaart zijn gegevens over de vaartuigen, de vaarbewegingen en de vracht qua documentatie en formaliteiten in een tijdig stadium bij de Douane en KMar bekend. Gegevens over de in- of uitvoer van goederen worden door de aangevers in digitale vorm aangereikt. Dit is de basis voor 'riskbased' toezicht. Het feitelijk uitoefenen van toezicht op de vracht op zee is echter niet eenvoudig uit te voeren. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om containers op zee te controleren en te laten openen. Daarom controleert de Douane bij voorkeur in de Nederlandse havens. Het controleren van vaartuigen op zee blijft desondanks nodig. Hiervoor worden indicatoren gebruikt.

Ook het grenstoezicht op personenstromen die via de Noordzee Nederland in- of uitreizen heeft zijn specifieke randvoorwaarden. Voor de KMar of ZHP is het bijvoorbeeld niet toegestaan om op basis van de Schengen Grens Code of de Vreemdelingenwet alle pleziervaartuigen te controleren die op de Noordzee varen. Alleen de vaartuigen die het Schengengebied in- of uitreizen moeten volgens bepaalde normen gecontroleerd worden. Dit gebeurt meest in havens. Het is daarom van belang een verbinding te leggen tussen de handhaving in de havens en op de Noordzee (informatie-uitwisseling). De KMar en de ZHP in Rotterdam-Rijnmond moeten bovendien toezicht houden op het scheepvaartverkeer dat binnen het Schengengebied reist. De benodigde gegevens om een en ander vast te stellen is bij de pleziervaart nauwelijks en vooraf beschikbaar. Een en ander maakt het grenstoezicht op personenstromen tot een uitdagende taak. Ook hier geldt het belang van een tijdige informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten (iva kustwachtcentrum).

Het gebied van verantwoordelijkheid van de Kustwacht is het Nederlandse kustgebied (Noordzee) vanaf 1 kilometer vanaf de laagwaterlijn. Voor wat betreft het grenstoezicht op personen wordt gerekend vanaf de kustlijn (=laagwaterlijn) Om die reden valt het grenstoezicht op personen aan landzijde buiten de scope van de handhaving in het verband van de Kustwacht.

Het maritieme domein is in diverse categorieën of vervoersegmenten ingedeeld: ferry's, vracht, visserij, pleziervaart, cruises en overig (zoals werkschepen). Omdat de risico's per categorie anders zijn varieert ook de intensiteit van het grenstoezicht per categorie. Bovendien is de procesgang en de beschikbaarheid van informatie anders waardoor per categorie andere prestatie-indicatoren kunnen gelden.

6.2. Samenwerking over de schillen heen

Het totale domein voor het grenstoezicht wordt onderscheiden in schillen (bijv. de haven van vertrek in het buitenland, de Noordzee, de kust, de Nederlandse havens). Bij het grenstoezicht op personen en goederen is het van belang ook goed samen te werken over de grenzen van deze (analytische) schillen heen. Zo dienen het grenstoezicht in het verband van de Kustwacht op de Noordzee en het Geïntegreerd Toezicht Buitengrens (GTB) in kleine (lucht-) havens en langs de kuststrook dezelfde doelen alleen op een ander territoriaal deelgebied. Om een (meer) effectieve handhaving mogelijk te maken is het van belang bewust te investeren in aandacht en mogelijkheden van samenwerking over deze schillen heen. Op die wijze wordt ook vormgegeven aan het streven van geïntegreerd optreden vanuit één handhavende overheid. HHdesk en Liaison Officieren hebben hierin als intermediair een belangrijke rol.

6.3. Handhaving Grenstoezicht Personen

6.3.1. Handhaven op basis van risicoanalyse

In mei 2004 is het ordeningsmodel "Bedreigde belangen Noordzee" opgesteld ter verbetering van de beleidsmatige aansturing op de handhavingstaken van de Kustwacht. In dit model zijn risico's geordend. Het ordeningsmodel is vrij algemeen van opzet. Om die reden wordt aangenomen dat de risico's niet zijn gewijzigd. Voor de uitvoering van het grenstoezicht van personen in het verband van de Kustwacht in 2009 vormen deze nog steeds de basis. Bemanningstromen en passagiersstromen zijn de aandachtsgebieden die voor de handhaving van belang zijn.

6.3.2. Aspecten en prioriteiten grenstoezicht personen 2009

Op basis van de uitkomsten van risicoanalyse zal het grenstoezicht in 2009 zich richten op de volgende aspecten:

- Verbeteren van de informatiepositie: het verder inzichtelijk maken van passagiers- en bemanningstromen. Daartoe worden gegevens, informatie en opmerkelijkheden gerapporteerd. De HHdesk en de Liaison Officieren op het Kustwachtcentrum zijn daarvoor de contactpersonen;
- Verbeteren van de informatiepositie: het verder inzichtelijk maken van alle uitgevoerde controleopdrachten, waarnemingen, ontmoetingen en bijzondere geografische (risico) locaties onderverdeeld in de volgende segmenten: visserij, cruise, ferry's, vracht, pleziervaart en overig;
- Toezicht: de uitvoering van 500 fysieke controles op passagiers- en bemanningstromen op zee. Hierbij is het relevant dat de meeste aandacht uitgaat naar het verder in kaart brengen van de pleziervaart;
- Toezicht: het uitvoeren van vliegende grensbewakingssurveillances. Daarbij is op alle kustwachtvluchten altijd een waarnemer van één van de handhavingdiensten aanwezig. Deze wordt geacht om de "oog en oor functie" te vervullen voor alle participerende handhavingdiensten. Voor 2009 zijn in totaal 1500 vliegreun begroot. De patrouilles dienen planmatig en op ad hoc basis binnen 1 uur na een verzoek van de betrokken diensten uitgevoerd kunnen worden;
- Toezicht: in de uitvoering van het toezicht worden 24/7 door een Douanemedewerker en een KMar-lid op zee werkzaamheden verricht;

- Toezicht: vanuit de Kustwacht wordt deelgenomen en/of ondersteuning verleend aan de uitvoering van (grootschalige, landelijke, Europese of internationale) acties;
- Toezicht: vanuit de Kustwacht wordt ondersteuning verleend aan grote of kleine (internationale) oefeningen.

6.4. Handhaving Grenstoezicht Goederen¹⁸

6.4.1. Twee groepen scheepvaart

Het scheepvaartverkeer langs de Nederlandse kust is, wat de douanehandhaving betreft, te onderscheiden in twee groepen:

Route gebonden scheepvaartverkeer

Het betreft hier scheepvaart, welke vooraf bekende routes zal volgen, waarbij de havens welke zij aandoen vooraf bekend zijn. Hieronder vallen schepen van de reguliere handelsvaart die zich op grond van wettelijke bepalingen dienen te melden bij de verschillende scheepvaart verkeersbegeleidende systemen langs de Nederlandse kust. Via deze systemen draagt de Douane vooraf kennis aangaande de objecten en de meegevoerde lading. Risicobeheersing wordt in eerste aanleg en in belangrijke mate vormgegeven met het systeem Sagitta Binnen Brengen (SBB), zowel voor het schip zelf als voor de vracht.

Niet-route gebonden scheepvaartverkeer

Het betreft hier scheepvaartverkeer, welke zich niet op grond van wettelijke bepalingen hoeft te melden bij de verkeersbegeleidende systemen langs de kust en daardoor in eerste instantie buiten het gezichtsveld van de Douane blijft. Om die reden gaat de aandacht van de Douane bij de handhaving van de blauwe buitengrens vooral uit naar dit niet-route gebonden scheepvaartverkeer, of te wel in douanejargon het toezicht op de onbekende objecten en subjecten. Hierbij moet worden gedacht aan: werkschepen (guardships en reefers), jachten, recreatieverkeer en vissersvaartuigen.

6.4.2. Zichtbaarheid en controles

De handhaving van de douanewetgeving is voor alle groepen schepen gebaseerd op risicoanalyses. Naast de zichtbare aanwezigheid op de Noordzee worden bij de onderscheiden deelcategorieën gerichte controles uitgevoerd. Deze controles betreffen de handelsvaart, de pleziervaart, werkschepen en ankerplaatsen. Een belangrijk element in het toezicht is het verbeteren van de informatiepositie. Door bij de controles ook aan risicovinding aandacht te besteden kunnen dossier worden onderhouden en kunnen risicoanalyses worden verbeterd.

Handelsvaart: ferry's en vracht

De vaartuigen en bewegingen zijn qua documentatie en formaliteiten in een tijdig stadium bij de Douane bekend. Dit betekent dat de lading in het toezichtstelsel van de Douane is opgenomen en dat die lading op zich geen controle vergt op volle zee, omdat dat toezicht bij uitstek in de haven van aankomst kan plaatsvinden. Het omgekeerde vindt plaats bij uitgaande zeevaartuigen. Daarnaast worden deze schepen vanuit de HHdesk gemonitord en gevolgd, zodat eventuele afwijkende bewegingen kunnen worden gedetecteerd. Fysiek contact op volle zee is daartoe niet noodzakelijk.

Vanuit de handhaving vanuit met name Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM) kan het nodig zijn om desondanks een vaartuig te controleren tijdens de vaart op de Noordzee als er indicatoren zijn dat naast de reguliere lading mogelijk andere of onbekende goederen worden meegevoerd. Tevens is een aantal controles gewenst, omdat juist het bekende toezichtstelsel, vanuit malafide oogpunt, interessant kan zijn om te misbruiken. Het aantal van dit soort controles kan beperkt zijn, maar gericht vanuit vóóraf door de HHdesk bepaalde indicatoren (bijv. land van vertrek, gevolgde route en eventuele andere contra-informatie).

¹⁸ Zie voor een aantal algemene aspecten van het douanetoezicht ook 5.3.

Ter onderbouwing van risicoanalyses en onderhoud van het dossier handelsvaart worden in 2009 aangaande de handelsvaart 20 fysieke boardings uitgevoerd.

Pleziervaart (recreatievaart)

Een registratie van dergelijke vaartuigen is niet voorhanden. De bewegingen zijn onvoorspelbaar, weer- en seizoenafhankelijk. De bemanning is in de praktijk een afwisseling van eigenaren enerzijds en huurders anderzijds. Ook is (vooralsnog) de waarneming met hulpmiddelen vanuit de HHdesk beperkt. Het risico in dit segment ligt dan ook in de onbekende routes die worden gevaren en de eventuele onbekende contacten.

Controles zijn primair gewenst vanuit de preventie en zichtbaarheid. De historische informatie uit ingestelde controles duiden niet op essentiële risico's op douaneterrein tot nu toe. Het aantal controles kan daarmee vanuit douane oogpunt ook omlaag, maar tegelijk dient in toenemende mate vanuit de HHdesk te worden aangegeven welke boardings op volle zee moeten worden gedaan. De topic is hierbij een aantal onvoorspelbare controles zodat de preventie in deze doelgroep goed waarneembaar blijft.

Uit het oogpunt van zichtbaarheid, risicovinding (onderhoud dossier recreatievaart Noordzee) en feitelijke toezicht (waaronder het gebruik en onderhoud van de zogenoemde gereedschapskist) worden in 2009 600 fysieke boardings uitgevoerd.

Werkschepen

Naast de hiervoor beschreven soorten van zeevaart is er nog een aantal vaartuigen die als fenomeen bekend zijn, maar vrij onvoorspelbaar zijn in hun bewegingen, contacten en (over)ladingen. Te denken valt hier aan guardships en reeferers.

Reeferers kunnen ver gelegen plaatsen van herkomst hebben en lange routes afleggen. De controle op dit soort vaartuigen verdient in 2009 extra aandacht.

Ten behoeve van de risicovinding en dossiervorming worden in 2009 op werkschepen als guardships en reeferers 50 controles ingesteld.

Geografie

Niet alleen bepaalde doelgroepen van vaartuigen kunnen een risico inhouden. Ook geografische plaatsen kunnen het risico ten aanzien van objecten en subjecten bepalen. Dit betreft met name de aangewezen ankerplaatsen voor de kust en de locaties die vanuit zee eenvoudig te benaderen zijn en waarbij het achterland zo is gelegen dat aan wal gebrachte goederen op eenvoudige wijze kunnen worden afgevoerd. Ook afwijkende vaarbewegingen in een bepaald gebied kunnen een indicatie zijn dat er frauduleuze handelingen plaatsvinden. Ten behoeve van de risicovinding, het onderhoud van het dossier geografie, worden in 2009 100 controles uitgevoerd op vaartuigen op ankerplaatsen en op andere, nader aan te geven plaatsen.

Acties in nationaal en/of internationaal verband

In 2009 zal een aantal gerichte nationale en internationale acties plaats vinden. De nationale operaties worden geïnitieerd door de Risicobeheersingorganisaties van de douaneregio's. Internationale acties vinden plaats onder coördinatie van het Douane Informatiecentrum (DIC).

Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de douanediens ten binnen de EU hebben op het gebied van onder andere het onderkennen en stoppen van goederen aan de buitengrens van de EU die een gevaar opleveren voor de Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu, worden in toenemende mate gezamenlijke acties opgezet en uitgevoerd. Hierbij kunnen alle dan wel met name genoemde lidstaten worden betrokken. Vanuit risico overwegingen is in gezamenlijkheid besloten deze acties anders dan in het verleden frequenter uit te voeren en daar waar nuttig en noodzakelijk een langere looptijd te laten hebben.

De internationale operaties worden op voorstel van de Groep Douane Samenwerking (GDS) geïnitieerd door het Douane Informatie Centrum (DIC).

De operationele afstemming over de inzet van vaartuigen of vliegtuigen in de bedoelde acties zal met de douaneliaison in de Kustwacht worden afgestemd.

In 2009 worden voor de uitvoering van nationale en/of internationale acties 15 dagen gereserveerd.

6.5. Prestatie-indicatoren 2009

Onderstaand zijn de prestatie-indicatoren voor de handhaving in het cluster Grenstoezicht. Daarbij is een onderscheid aangehouden naar grenstoezicht voor personen resp. goederen.

Categorie / prioriteit	Gewenste effecten	Stuurgetallen ¹⁹	Streefwaarden
<i>Grenstoezicht personen</i>			
Personen stromen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbetering van de naleving regelgeving - Tegengaan illegale immigratie, migratie- en grensoverschrijdende criminaliteit. - Verbeteren van inzicht in de grensoverschrijdende personenstromen. <p>Met als doel om de veiligheid van Nederland en het Schengengebied te vergroten.</p>	<p>500 fysieke controles waarvan 65% op de pleziervaart en 15% op de visserij en 20% overig.</p> <p>1500 uur luchtwaarneming die naast planmatige inzet ook binnen één uur na verzoek airborne moet kunnen zijn.</p> <p>Controles vinden primair plaats op in- en uitreizende personen en op vaartuigen die opvallend of afwijkend gedrag vertonen.</p>	
Actie/oefening	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving - Tegengaan illegale immigratie, migratie- en grensoverschrijdende criminaliteit. - Verbeteren van inzicht in de grensoverschrijdende personen stromen. 	<p>Voorbereiden op ondersteunen van en deelnemen aan en 5 nationale landelijk acties. Planmatig rekening houden met (inter)nationale acties en oefeningen. Totaal reserveren 15 dagen.</p>	
<i>Grenstoezicht goederen</i>			
Handelsvaart	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving - Onderbouwing risicoanalyse - Dossieronderhoud 	20 fysieke boardings	Over 2009 is het aantal overtredingen of bijzonderheden matig tot laag.
Pleziervaart	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving - Onderbouwing risicoanalyse - Dossieronderhoud 	600 fysieke boardings	Over 2009 is het aantal bijzonderheden of overtredingen laag.
Geografie	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving - Onderbouwing risicoanalyse - Dossieronderhoud 	100 controles op vaartuigen en ankerplaatsen	Over 2009 is een registratie van alle bijzonderheden en overtredingen.
Werkschepen	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving - Onderbouwing risicoanalyse - Dossieronderhoud 	50 controles op werkschepen (o.a. reeferen)	Over 2009 is een registratie van alle bijzonderheden en overtredingen.
Actie	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving regelgeving 	Reserveren: 15 dagen	Over acties wordt gerapporteerd.

¹⁹ Voor alle categorieën geldt dat in 2009 de Pv's en de bestuurlijke rapportage(s) in ontwikkeling zijn.

6.6. Een doorkijk naar 2013

Door de bij het grenstoezicht betrokken organisaties wordt thans gewerkt aan de opstelling van een Kaderdocument Grenstoezicht.²⁰ Hierin wordt de uitdaging voor de toekomstige inrichting van het grenstoezicht verwoord. De vraagstelling daarbij is: 'hoe kan grenstoezicht zo worden georganiseerd dat sprake is van een goede balans tussen het controle belang en het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen'. Bij het vinden van die juiste balans tussen beide belangen heeft Nederland de volgende ambitie: 'het creëren van een effectief en efficiënt grenstoezichtproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid in Nederland en het Schengengebied'. Daarbij wordt gebruik gemaakt van technologie en geïntegreerde risico-inventarisaties en -analyses. Deze ambitie wordt nader uitgewerkt in het kaderdocument grenstoezicht zelf en de implementatie daarvan.²¹ Inzichten uit dit komende beleidsdocument kunnen in de komende jaren mede van invloed worden op het grenstoezicht op de Noordzee.

Voor de feitelijke handhaving zal in de komende jaren het IGO in het grenstoezicht op de Noordzee verder worden ontwikkeld. Dit vergt een juiste, volledige en tijdige informatie. Daartoe is ook een adequate (snel, veilig en betrouwbaar) toegang tot digitale- communicatie systemen van belang.

Getracht zal worden om meer zicht te krijgen op de (gedragingen en risico's) in de relevante omgeving. Hierop zal verder geïnvesteerd worden.

De samenwerking tussen de operationele diensten werkzaam in het verband van de Kustwacht zal verder worden uitgebouwd. Ook de samenwerking in het grenstoezicht tussen de schillen zal worden versterkt.

²⁰ Bron: Eindrapport Sterkte/zwakte analyse grenstoezicht, Ministerie van Justitie, 22 mei 2008.

²¹ Kaderdocument Grenstoezicht, (concept nog niet gepubliceerd)

Bijlage 1

Besturingsinstrumentarium gebaseerd op het 7-stappenmodel

Met betrekking tot de handhaving op de Noordzee is een besturingsinstrumentarium in ontwikkeling gebaseerd op een model bestaande uit een zevental stappen, te weten:

Stap 1: Omgevingsanalyse

De start voor het vaststellen van het handhavingsbeleid ten behoeve van de Noordzee is een analyse van die specifieke omgeving. In deze analyse gaat het erom dat wordt vastgesteld welke problemen zich op de Noordzee voordoen en welke oorzaken voor deze problemen kunnen worden aangewezen. Bij deze omgevingsanalyse gaat het om de problemen op alle resultaatgebieden van de Noordzee (algemene handhaving, visserij, milieu, verkeer en veiligheid).

Ten behoeve van deze analyse kan gebruik worden gemaakt van reeds bij de verschillende partners opgedane ervaringen met analyses en in dit kader beschikbare informatie alsmede van overige instrumenten (rapportages, monitors e.d.).

Stap 2: Prioriteitstelling

Binnen het totaal aan problemen dat met behulp van de omgevingsanalyse zichtbaar wordt gemaakt, worden prioriteiten gesteld. Deze worden in gezamenlijkheid vastgesteld.

Stap 3: Effecten

Voor elk van de vastgestelde prioriteiten wordt vervolgens bepaald welke effecten men wil bereiken. Moet de omvang van het probleem afnemen of moet de groei van het probleem worden tegengehouden e.d.? Het benoemen van de gewenste effecten is een eerste stap naar het concretiseren van de doelstellingen.

Stap 4: Stuurgetallen

Om na te gaan of de gewenste effecten worden bereikt, moeten stuurgetallen worden vastgesteld. Stuurgetallen zijn indicatoren voor de te bereiken effecten. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan x-aantal processen-verbaal of x-aantal te verrichten controles.

De gegevens voor de stuurgetallen moeten zodanig worden geregistreerd dat de informatie periodiek opvraagbaar is. Bij de keuze van de stuurgetallen moet in beginsel altijd aansluiting worden gezocht bij gegevens die reeds worden vastgelegd in bestaande administraties. Indien een dergelijke administratie er niet is, kan men - bij wijze van hoge uitzondering - ook kiezen voor een stuurgetal waarvoor de gegevens specifiek voor dit doel worden geregistreerd.

Om aan de hand van de stuurgetallen de effecten goed te kunnen volgen, is het vaak nodig dat er meer stuurgetallen per vastgestelde prioriteit worden benoemd.

Stap 5: Streefwaarden

Vervolgens worden streefwaarden vastgesteld. Dit zijn de gewenste waarden van de stuurgetallen aan het einde van de planperiode.

Stap 6: Producten

Vervolgens worden de producten vastgesteld. Dit zijn de herkenbare (schriftelijk weergegeven) resultaten van activiteiten of handelen. Hierbij moet niet slechts worden gedacht aan processen-verbaal, inspectieverslagen, controleverslagen e.d.. Ook andere resultaten kunnen als product worden aangemerkt. Als bijvoorbeeld uit analyse blijkt dat met betrekking tot een bepaalde doelgroep het nalevingniveau van regels onvoldoende is omdat die doelgroep deze regels niet of onvoldoende kent, dan zou het wel eens effectiever kunnen zijn om activiteiten te ontplooien op het terrein van communicatie en voorlichting in plaats van vast te houden aan handhaving sec. Als producten kunnen dan worden aangemerkt de verslagen van georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten en voorlichtingsfolders. Ook zijn

producten denkbaar op het terrein van wet- en regelgeving, het sanctiearsenaal en de - hoogte.

Stap 7: Evaluatie en bijsturing

Gedurende de periode waarvoor het beleid is vastgesteld, zal aan de hand van gegevens over de ontwikkelingen en de geleverde inspanningen tussentijds worden geëvalueerd en eventueel bijgestuurd. Het bijsturen kan daarbij op drie punten tot aanpassingen leiden:

- uitvoering, bijvoorbeeld door het verbeteren van de werkwijze, door afspraken over een andere mix van producten of door meer producten;
- doelstellingen en/of streefwaarden;
- beleidsprioriteiten; bijvoorbeeld als het aanvankelijk geselecteerde probleem niet langer een probleem blijkt of indien andere ontwikkelingen om aandacht vragen.

Deze stapsgewijze aanpak leidt uiteindelijk tot het beter sturen van de uitvoering in de gewenste richting en het vergroten van de mogelijkheden om te leren van ervaringen. Door het benoemen van stuurgetallen en streefwaarden worden de doelstellingen zodanig geconcretiseerd, dat periodiek kan worden getoetst of de gewenste resultaten worden geboekt. Door de afspraken over de producten kan daarbij ook worden nagegaan welke aanpak tot de beste resultaten leidt. Door inzicht in de combinatie van inzet en resultaat kan in de loop der tijd steeds beter worden vastgesteld welke aanpak in welke situatie naar verwachting tot het beste resultaat zal leiden.

Als gevolg van het hanteren van deze systematiek wordt ook inzichtelijker dat er een nauwe samenhang bestaat tussen gestelde doelen en beschikbaarheid van middelen die nodig zijn om deze doelen te bereiken. Anders gezegd: er is geen adequate handhaving mogelijk zonder de beschikbaarheid van voldoende, voor het te bereiken doel geëigende middelen.

Bijlage 2

Matrix taken, producten en prestatie-indicatoren Kustwacht Nederland

In de tabel wordt een samenvattend overzicht gegeven van de door de Kustwacht te leveren prestaties en de daarbij behorende prestatie-indicatoren (PIN's). Deze PIN's binnen de taakvelden van het Handhavingsplan zijn in 2009 voor het eerst beschikbaar en zullen gedurende dit jaar op hun informatiewaarde worden getoetst. De scores van deze PIN's zullen worden opgenomen in de periode- en trimesterverslagen van het Activiteitenplan & Begroting 2009.

PRODUCTEN	PIN's 2009	VOLDAAN	TOELICHTING
Opdrachtgever: V&W (DNZ) & Economische zaken (SodM) - Uitvoerder: DNZ en SodM			
Grijze milieu	Een 5% reductie van het aantal niet toegelaten verontreinigingen waarvan het in het water brengen van schadelijke, gevaarlijke, verontreinigende- en afvalstoffen i.s.m. de wet		Vluvero 272 - 5% reductie van de stuurgetallen
Mijnbouw	Naleving van voorschriften bij mijnbouwinstallaties op de Noordzee		8 á 10 onaangekondigde inspecties
Opdrachtgever: Justitie - Uitvoerder KMar			
Grenstoezicht personen	500 fysieke controles		65% pleziervaart, 15% visserij en 20% overig. Controles vinden primair plaats op in- en uitreizende personen en op vaartuigen met opvallend of afwijkend gedrag
Opdrachtgever: Financiën - Uitvoerder Douane			
Grenstoezicht goederen	20 fysieke boardings handelsvaart 600 fysieke boardings pleziervaart 100 geografische controles op vaartuigen en ankerplaatsen 50 controles op werkschepen (o.a. reefers) 15 dagen diverse acties/operaties		Over acties wordt gerapporteerd

Douanecontrole bij visserijschepen	50 douanecontroles		Over 2009 aantal overtredingen laag
Opdrachtgever: V&W (DNZ) - Uitvoerder KLPD			
Scheepsongevallen	Aantal significante verkeersongevallen <20		(IBN 2015/nationaal scheepvaartbeleid)
Tankerroutering/DWR	Tankerroutering/DWR (<i>AIS-plichtig</i>) stabiliseren nalevingspercentage op 99%		< 75 processen-verbaal 1 evaluatieverslag
VSS en zonekustverkeer	VerkeerScheidingStelsel en Zone Kustverkeer		< 200 processen-verbaal 1 evaluatieverslag
Bagger/zandwinvaart	Bagger/zandwinvaart (<i>AIS-plichtig</i>) 30 inspecties		1 evaluatieverslag
Visserij	Visserij (<i>niet AIS-plichtig</i>) terugdringen aantal waargenomen verkeersovertredingen <50%		< 60 processen-verbaal 1 evaluatieverslag
Recreatievaart	Recreatievaart (<i>niet AIS-plichtig</i>) stabiliseren nalevingsniveau, stoppen gebruik veiligheidszones		< 10 processen-verbaal
Opdrachtgever: LNV (AID) - Uitvoerder AID			
Logboek	500 fysieke controles, 3 rapportages per jaar		Naleving 90% correct, in 2009 nulmeting
Vissen zonder contingent/ gesloten visserij	Uitvoeren van een handhavingsstrategie per jaar		Naleving 90% correct.
Satelliet-volgapparatuur	30 fysieke controles		Naleving 90% correct, in 2009 nulmeting
Verbod ondermaatse vis	500 fysieke controles, 3 rapportages per jaar		Naleving 90% correct, in 2009 nulmeting
Maaswijdte	500 fysieke controles, 3 rapportages per jaar		
Registratie vaartuigen	Uitvoeren van een handhavingsstrategie per jaar		Naleving 100% correct
Vergunning aan boord	Uitvoeren van een handhavingsstrategie per jaar		Naleving 90% correct
Motorvermogen zegelplan	500 fysieke controles, 3 rapportages per jaar		Naleving 90% correct
Controle voordelta	300 controle voordelta door HHdesk		
Opdrachtgever: V&W (IVW) - Uitvoerder KLPD			
Kotters	200 inspecties en 40 PV's		Naleving regelgeving
Sportvissersvaartuigen	35 inspecties en 5 PV's		Naleving regelgeving

Vissersvaartuig als wacht-schip	10 inspecties en 4 PV's		Naleving regelgeving
ALGEMEEN			
Bezetting HHdesk	24/7 operationeel met minimaal 1 functionaris		Naleving 100%
Luchtsurveillances Dornier	1500 uur geplande surveillances alle Handhavingsdiensten		Naleving 100%
	500 uur adhoc 1-uur notice alle Handhavingsdiensten		Naleving naar behoefte