



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

C-CZSK
MPC 10 A
Postbus 10000
1780 CA Den Helder

Auditdienst Rijk

Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

ADR/2015/715

Afschrift aan

Directeur Kustwacht
MPC 10 A
Postbus 10000
1780 CA Den Helder

Bijlagen

Rapport van bevindingen

Datum 6 mei 2015

Betreft Onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van de kustwacht op het gebied van SAR- en Medevac-taken

Op 21 juli 2014 heb ik u per brief (kenmerk ADR/2014/1072) toegezegd een onderzoek te zullen uitvoeren naar de kwaliteit van de dienstverlening van Kustwacht Nederland. In het onderzoek hebben wij ons in onderling overleg beperkt tot de kwaliteit van dienstverlening van de processen SAR en Medevac.

Het rapport van bevindingen dat wij naar aanleiding van ons onderzoek hebben opgesteld, treft u als bijlage hierbij aan. Kortheidshalve verwijs ik u naar de in dit rapport opgenomen bevindingen. De tekst van het rapport is in het kader van hoor en wederhoor vooraf voorgelegd aan medewerkers van de Kustwacht en van uw staf.

Wij hebben geconstateerd dat bij directie en medewerkers van de Kustwacht op verschillende fronten aandacht wordt besteed aan begrippen als kwaliteit en kwaliteitszorg. Binnen de Kustwacht wordt het begrip "kwaliteit" zowel bottom-up als top-down aangepakt. Tussen beide benaderingswijzen hebben wij verschillen geconstateerd.

Daarnaast wordt onderkend dat er (nog) geen sprake is van een kwaliteitsmanagementsysteem binnen de Kustwacht. In het Visiedocument 2020 van Directeur Kustwacht ontbreekt onzes inziens een visie op een kwaliteitsmanagementsysteem.

Ik dank u voor de gelegenheid die wij van u hebben gekregen dit onderzoek uit te voeren.

CLUSTERMANAGER STRATEGISCHE AUIDITS & TRANSITIE

C.P. ter Heege MPA
Kolonel



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van bevindingen

Onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van de kustwacht op gebied van SAR- en Medevac-taken

Datum	30 april 2015
Status	Definitief
Kenmerk	ADR/2015/715

Colofon

Auditdienst Rijk
CD/ADR/DEF4
Postbus 20201
2500EE Den Haag

Contactpersoon

Versie
Opdrachtgever
Auteur(s)

Projectnummer

Inhoud

Colofon	2
Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding opdracht.....	5
1.2 Context opdracht	5
1.3 Doelstelling en scope van de opdracht	6
1.4 Leeswijzer rapport.....	7
2 Doel en aanpak van het onderzoek	8
2.1 Doelstelling	8
2.2 Context van het onderzoek.....	8
2.3 Aanpak	9
2.4 Rapportage	10
3 Bevindingen	11
3.1 Formele basis SAR	11
3.2 Deelvraag 1: Zijn de processen SAR en MEDEVAC beschreven?	11
3.3 Deelvraag 2: beantwoordt de beschrijving aan te stellen kwaliteitseisen conform ISO 9001?	11
3.4 Deelvraag 3: welke eisen worden gesteld aan de betrokken ketenpartners met betrekking tot de kwaliteit van hun dienstverlening?.....	14
3.5 Deelvraag 4: Werkt de procedure, zoals beschreven.....	15
3.6 Centrale onderzoeksvraag	15
4 Aanbevelingen	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Aanbevelingen	16
5 Ondertekening	18
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen	19
Bijlage 2: lijst van geraadpleegde documenten	20
Bijlage 3: lijst van afkortingen	22

Samenvatting

Op verzoek van de Commandant Zeestrijdkrachten (C-ZSK) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van twee processen bij de Kustwacht (KW), namelijk de processen SAR en Medevac. Het initiatief voor dit onderzoek was afkomstig van Directeur Kustwacht (DKW). Achterliggende reden hiervan is de wens van de KW om een kwaliteitszorgsysteem bij de KW te introduceren, met ISO 9001 als leidraad.

Doel van dit kwaliteitszorgsysteem is het beoordelen, verbeteren en borgen van de kwaliteit van uitvoeringstaken van de Kustwacht. Een integraal kwaliteitszorgsysteem zou dan per 2020 gerealiseerd moeten zijn.

De centrale onderzoeksvraag wordt in paragraaf 1.3 gesteld en is uitgewerkt in vier deelvragen. Aan de hand van deze vier deelvragen wordt in dit rapport antwoord gegeven op de vraag wat onze bevindingen zijn bij de kwaliteit, welke de Kustwacht levert bij de uitvoering van Search and Rescue (SAR)- en Medische Evacuatie (Medevac) processen, welke beide tot de dienstverlenings-taken van de Kustwacht behoren.

In dit rapport wordt het Medevac-proces behandeld bij het SAR-proces: bij het Medevac-proces worden geen specifieke bevindingen beschreven.

Onze bevindingen worden in hoofdstuk 3 weergegeven. Eén van de bevindingen is dat wij geen beschrijving van het proces SAR hebben aangetroffen. De KW beschikt wel over een aantal werkinstructies, waarin beschreven is hoe te handelen in geval van meldingen. Met deze bevinding zouden de eerste twee onderzoeksvragen van het onderzoek kortweg met een simpel "nee" beantwoord kunnen worden. Wij hebben ons in overleg met de opdrachtgever niet daar toe beperkt en hebben een toelichting op onze antwoorden gegeven met vermelding van aanvullende bevindingen. De opdrachtgever achtte dit waardevol. De centrale onderzoeksvraag wordt voor wat betreft het operationele SAR-proces bevestigend beantwoord.

Onze bevindingen leiden tot aanbevelingen, welke in hoofdstuk 4 worden geformuleerd. Deze aanbevelingen hebben enerzijds betrekking op het ontwikkelen van normen bij een aantal onderdelen van het SAR-proces. Hierbij denken we aan normen ten aanzien van Opleiding en Training, normen te stellen aan ketenpartners naast normstelling bij evaluaties van incidenten. Anderzijds doen wij aanbevelingen bij de rolverdeling tussen Kustwacht en Beheerder. Deze rolverdeling is in het beheerderdocument is vastgelegd, maar blijkt in de praktijk minder duidelijk zichtbaar te zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding opdracht

De KW is in het verleden onderwerp geweest van een aantal onderzoeken, zoals onderzoeken van de International Civil Aviation Organization (ICAO)¹ en de International Maritime Organization (IMO)² naar de wijze waarop Nederland het SAR hulpverleningsproces bij de KW heeft georganiseerd, en van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) naar aanleiding van een noodlanding van een SAR helikopter op de Noordzee³.

Enige jaren geleden heeft de Raad voor de Kustwacht, daartoe aangezet door een rapport van de OvV, opdracht gegeven aan Directeur KW (DKW) een kwaliteitssysteem bij de KW te introduceren⁴. In dit kader wordt in 2012 een medewerker Kwaliteitszorg aangesteld bij de KW, waarna de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem en de aandacht hiervoor in een stroomversnelling komen. Opgemerkt zij dat de DKW geen ISO-certificering beoogt.

C-CZSK, zijnde de beheerder van de KW, heeft, op initiatief van DKW, de ADR gevraagd de KW te ondersteunen met audits op kwaliteitsaspecten bij de uitvoering van de operationele Kustwachttaken, als onderdeel van een kwaliteitsbeoordelings-systeem. De onderdelen SAR en Medevac worden hiertoe het meest geschikt geacht.

1.2 Context opdracht

De KW is een zelfstandige civiele (netwerk)organisatie, die voor vijf ministeries – Infrastructuur en Milieu (I&M), Defensie (Def), Veiligheid en Justitie (V&J), Financiën en Economische Zaken(EZ) taken uitvoert op de Noordzee. Zij is ontstaan na een daartoe getekende samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken ministers op 26 februari 1987, met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het personeel van de KW (ca 50 fte'n) is grotendeels werkzaam in het Kustwachtcentrum, dat een 24/7 bezetting kent, daarnaast kent de KW leiding, staf en administratieve ondersteuning.

Bijna alle taken op of boven water worden geleverd door personeel dat niet in dienst is van de KW, maar van derden of andere departementen. KW wordt derhalve ervaren als een samenwerkingsverband tussen zogenaamde ketenpartners, zoals de Koninklijke Nederlandse reddingsmaatschappij (KNRM), de bedrijven Svitzer en Noordzee Helikopters Vlaanderen (NHV), het Korps landelijke Politiediensten (KLPD) etc. Ook beschikt de KW voor de uitvoering van taken op het gebied van SAR en Medevac niet over eigen schepen, helikopters of vliegtuigen.

1 ICAO Safety Oversight Audit conducted from 1 – 18 April 2008

2 IMO VIMSAS Audit of the Netherlands from 10 – 17 September 2007

3 Rapport " Noodlanding van een Bristow AS332L2 search and rescue helicopter Noordzee, nabij Den helder, 21 nov 2006" OvV, ongedateerd, projectnummer M2006LV1121-07

4 Dienstverleningsplan 2014, 28 aug 2013

De KW is belast met de operationele uitvoering van overheidstaken, welke zijn in te delen naar *dienstverleningstaken*, zoals nood-spoed- en veiligheidsverkeer, opsporing en redding (SAR), rampen- en incidentbestrijding en nautisch beheer, en *handhavingstaken*, zoals bestrijding verontreiniging, bevordering veiligheid, veilig gebruik van de infrastructuur en bescherming van visbestanden. Het verantwoordelijkheidsgebied van de KW wordt gevormd door de Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Zeeuwse stromen en Binnenwateren.

Opdrachtgevers van de KW voor de *dienstverleningstaken* zijn resp. het ministerie van I&M voor de Noordzee en het ministerie van V&J voor de overige wateren en voor de *handhavingstaken* is dat het ministerie van V&J. Het *beheer* van de KW is in handen van het Ministerie van Defensie.

In het *Dienstverleningsplan* en het *Handhavingsplan* wordt de gewenste output van de KW voor het komende jaar, met een doorkijk naar de volgende vier jaar, geformuleerd⁵. Verantwoordelijk voor het opstellen van dit Dienstverleningsplan resp. Handhavingsplan zijn het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J).

Vertegenwoordigers van de ministeries van I&M, V&J en van Defensie (Def) vormen met de Directeur KW het zogeheten Kustwachtviermanschap (KW4). KW4 is belast met de bewaking van de uitvoering van het Activiteitenplan en - Begroting (APB)^{6,7} en legt verantwoording af aan de Raad voor de Kustwacht (RvdK), waarin voornoemde departementen vertegenwoordigd zijn alsmede de ministeries van Financiën (Fin), Binnenlandse Zaken (BZK) en Economische Zaken (EZ). De RvdK functioneert als Raad van Toezicht⁸ en kent een smalle (DeF, I&M, V&J) en brede (Def, I&M, V&J, EZ, BZK, Fin) samenstelling. Het APB wordt in de Ministerraad vastgesteld en vormt vervolgens het mandaat voor de uitvoering door DKW.

Vanaf 2001 is het Kustwachtcentrum gehuisvest op het Nieuwe Haven terrein te Den Helder, in het nieuwe gebouw van het Marine Hoofdkwartier en het Kustwachtcentrum (KWC).

1.3 Doelstelling en scope van de opdracht

De doelstelling van de audit is het onderzoeken van de kwaliteit van de processen voor de uitvoering van de SAR- en Medevac-taken en het doen van aanbevelingen ter verbetering.

Centrale onderzoeksvraag is of invulling is gegeven aan kwaliteitseisen bij de opzet en uitvoering van de SAR-en MEDEVAC-processen.

In overleg met de opdrachtgever zijn, voorafgaand aan het onderzoek, de volgende deelvragen geformuleerd:

- is het proces beschreven;
- beantwoordt de beschrijving aan te stellen kwaliteitseisen conform ISO 9001;

5 Besluit Instelling Kustwacht 2006

6 "Beheerderdocument CZSK-KWNL", 2012, bijlage I

7 "Dienstverleningsplan 2014", 28 aug 2013, blz 6/39

8 Idem

- welke eisen worden gesteld aan de betrokken ketenpartners met betrekking tot de kwaliteit van hun dienstverlening;
- werkt de procedure zoals beschreven.

Ons onderzoek heeft zich beperkt tot de taken "Opsporing en redding (SAR)" en "Medische hulpverlening" van de KW (de volledige lijst van Kustwachttaken op het gebied van Dienstverlening is opgenomen in paragraaf 3.2). Het betreft hier twee van de dienstverleningstaken van de KW, we hebben geen bevindingen bij de overige dienstverleningstaken en handhavingstaken van de KW (zie ook paragraaf 3.2).

Het onderzoek zal resulteren in een rapport van bevindingen. In afwijking van hetgeen in het Plan van Aanpak staat, zal het één rapport worden opgeleverd: in overleg met de opdrachtgever wordt geen rapport geschreven over het Medevac proces. Reden is dat de bevindingen bij het SAR-proces ook op het Medevac proces van toepassing blijken te zijn.

1.4

Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 worden het doel, de aanpak en de rapportagewijze van het onderzoek beschreven. De centrale onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 3 behandeld. De beantwoording hiervan vindt plaats op basis van de bevindingen van de vier deelvragen, zoals vermeld in paragraaf 1.3.

In hoofdstuk 4 worden aanbevelingen beschreven.

2 Doel en aanpak van het onderzoek

De opdrachtgever voor dit onderzoek is de C-CZSK

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het aan de hand van bevindingen kunnen vaststellen van de kwaliteit van de processen op het gebied van taken voor de uitvoering van SAR en Medevac en aanbevelingen te doen ter verbetering hiervan.

2.2 Context van het onderzoek

In het zgn Dienstverleningsplan⁹ is vastgelegd welke vormen van dienstverlening KW levert. Het Dienstverleningsplan is een document waarin het ministerie van I&M in opdracht van de RvdK de gewenste dienstverlening formuleert om haar beleidsdoelstellingen voor de Noordzee te realiseren en aan de DKW vraagt op welke wijze de dienstverleningstaken te realiseren zijn. Naast de dienstverleningstaken, kent de KW ook handhavingstaken, welke in ons onderzoek niet aan de orde gekomen zijn.

Tot de dienstverleningstaken behoren de volgende acht KW-taken:

- nood-, spoed- en veiligheidsverkeer;
- opsporing en redding (SAR);
- rampen – en incidentbestrijding (RIB);
- medische hulpverlening;
- nautisch beheer;
- nautische berichtgeving;
- bijstand bij piraterij;
- ruimen van explosieven.

De KW-taak SAR is in het Dienstverleningsplan een afzonderlijke KW-taak. De dienst medische evacuatie (elders in dit rapport: Medevac) is, naast de Radio-Medische adviesdienst één van de twee taken onder het kopje Medische Hulpverlening. Het Dienstverleningsplan heeft een doorkijk van vier jaar en wordt periodiek herzien. Het wordt vastgesteld in de Ministerraad. Het Dienstverleningsplan bevat prestatie-indicatoren (PIN's) voor de dienstverlening.

Het Dienstverleningsplan voor SAR en Medevac is van toepassing voor de Noordzee, kustwateren evenals de Ruime Binnenwateren.

Bij het kustwachtcentrum (KWC) komen per jaar gemiddeld ca 1800 SAR-gerelateerde meldingen binnen, waarbij de ernst van de meldingen varieert. Deze meldingen worden door de medewerkers van het KWC beoordeeld en kunnen tot een incident leiden. Incidenten zijn in het programma VISION vastgelegd. Er zijn ook meldingen, die niet tot een incident leiden.

Hiernaast wordt er gemiddeld ca 400 keer per jaar een radio-medisch advies gevraagd, dat in 25% van de gevallen leidt tot een daadwerkelijke Medevac.

⁹ Dienstverleningsplan 2014, dd 28 aug 2013

De medewerkers op het KWC zijn op grond van opleiding en ervaring bekend met de handelingen die uitgevoerd moeten worden bij incidenten. Deze opleiding krijgen zij bij de Kustwacht na het moment van indiensttreding of aanstelling bij het KWC.

Zij maken bij de afhandeling van incidenten gebruik van het programma VISION, dat beschikt over een databank van allerlei mogelijke incidenten (vele tientallen) en waarin beschreven is welke handelingen moeten worden uitgevoerd op het KWC. VISION is te beschouwen als een catalogus van werkinstructies of procedures, welke bij specifieke incidenten horen.

2.3

Aanpak

De opdracht is uitgevoerd overeenkomstig de Standaard 4400 van het NBA ("Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie")¹⁰. Deze Standaard is ook toepasbaar voor opdrachten anders dan die met betrekking tot financiële informatie.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, doordat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

Centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zijn in paragraaf 1.3 geformuleerd.

In het kader van het onderzoek hebben wij van 21 functionarissen een interview afgenomen. Bijlage 1 bij dit rapport bevat een lijst van geïnterviewde functionarissen. Het betreft functionarissen van de KW, CZSK, Defensiestaf (DS) en van het ministerie van I&M, zowel van de Rijkswaterstaat (RWS) als van Directoraat generaal Bereikbaarheid (DGB)/Dir Maritieme Zaken.

Van elk van de interviews hebben wij een verslag opgemaakt en deze verslagen, na een hoor/wederhoor procedure, vastgesteld. De interviews hadden een vertrouwelijk karakter.

Daarnaast hebben wij een aantal documenten bestudeerd (zie bijlage 2).

In paragraaf 3.2 (hierna) wordt een opsomming gegeven van de dienstverlenings-taken. SAR maakt deel uit van de taak "Opsporing en redding", terwijl Medevac deel uitmaakt van de taak "Medische hulpverlening". In ons onderzoek is dit onderscheid niet aan de orde gekomen: er is geen verdiepingsslag naar Medevac-taken uitgevoerd. Wij hebben uit de gesprekken geen aanleiding te veronderstellen dat de bevindingen bij het SAR-proces niet van toepassing zouden zijn bij het Medevac-proces.

Het eindrapport hebben wij in het kader van hoor-wederhoor vooraf voorgelegd aan de opdrachtgever.

¹⁰ "Handleiding Regelgeving Accountancy", NBA (v/h NIVRA) 2014.

2.4 **Rapportage**

De resultaten van dit onderzoek worden schriftelijk gerapporteerd aan de opdrachtgever. In de rapportage wordt verslag gedaan van de feitelijke bevindingen van het onderzoek en wordt geen samenvattend oordeel gegeven. Deze rapportage wordt uitgebracht aan de opdrachtgever (C-ZSK) en gedelegeerd opdrachtgever (DKW).

3 Bevindingen

3.1 **Formele basis SAR**

Internationale verdragen, zoals van de International Maritime Organization (IMO) of van de European Maritime Safety Agency (EMSA) verplichten aangesloten partijen een dienst op te richten en in stand te houden voor opsporing en redding (SAR) van in nood verkerende bemanningen en passagiers van schepen en luchtvaartuigen. Nationaal is de formele basis voor een opsporings-en reddingsdienst vastgelegd in de "Regeling inzake de SAR-dienst 1994"¹¹.

3.2 **Deelvraag 1: Zijn de processen SAR en MEDEVAC beschreven?**

bevinding 1: De twee processen SAR en Medevac zijn niet beschreven als afzonderlijke processen.

Van de taken op gebied van SAR en Medevac wordt geen afgebakende set van handelingen geduid, die tezamen een beschrijving zijn van de processen SAR en Medevac. Wij hebben geen beschrijving van de processen SAR en Medevac als zodanig aangetroffen. Wel bestaat er een opsomming van scenario's en incidenten, welke zijn vastgelegd in het programma VISION, die naar hun aard onder het begrip SAR en Medevac vallen. Naar ons in gesprekken is medegedeeld kunnen incidenten voorkomen, die niet in werkinstructies zijn vastgelegd, en waarbij de behandelende watch- en duty-officers naar hun professional judgement moeten handelen.

Het antwoord op vraag 1 is derhalve ontkennend.

Wij hebben evenwel niet vastgesteld dat het ontbreken van een generieke procedure-beschrijving, als een gemis wordt ervaren. Wel wordt VISION, dat een catalogus is van de werkinstructies, als bewerkelijk ervaren (zie hierna).

Wij hebben geconstateerd dat de processen SAR en Medevac een Deming-circle (PDCA-cyclus) kennen: daartoe aanleiding gevende incidenten worden geëvalueerd en daaruit getrokken lessen worden geïmplementeerd. Opzet hiertoe is beschreven in de Mededeling Algemeen nr 12 (MALG 12)¹². MALG 012 geeft een opsomming van incidenten welke altijd dan wel na overschrijding van beschreven criteria geëvalueerd dienen te worden.

Wij hebben geconstateerd dat de MALG-en niet ondertekend en niet gedateerd zijn.

3.3 **Deelvraag 2: beantwoordt de beschrijving aan te stellen kwaliteitseisen conform ISO 9001?**

De SAR-taak is één van de acht dienstverleningstaken van de KW. Omdat DKW zich wil spiegelen aan de eisen van een NEN-norm, zonder dat DKW een ISO-certificaat nastreeft, zijn wij nagegaan in hoeverre de SAR-taken een plaats hebben in een kwaliteitsmanagementsysteem van de KW.

¹¹ Nr S/J 30.098/94 dd 26 augustus 1994 en de wijziging hierop nr HDJZ/SCH/20005-1896 dd 23 december 2005, Stcrt.2006,1

¹² Mededeling Algemeen nr 012 "regeling evaluatie incidentafhandelingen KWC" ongedateerd

Om deze reden gaan wij in ons rapport in op hetgeen vanuit de NEN-systematiek mag worden verwacht. Deze NEN- (of hierna: ISO-) systematiek houden wij bij beantwoording van deelvraag 2 voor ogen.

bevinding 2: de beschrijving van de in VISION vastgelegde werkinstructies voldoet niet aan de eisen zoals te stellen voor een procedurebeschrijving.

De volgens ISO-9000 in een procedurebeschrijving te raken elementen zijn onder meer: doelstelling, onderwerp, beheersing, vastlegging en toepassingsgebied. Deze worden in de werkinstructies, zoals deze in VISION zijn vastgelegd, niet allemaal geraakt.

Ons is in de interviews niet meegedeeld dat dit als een gemis wordt ervaren: de medewerkers in het operationele centrum van de KW ("de vloer") hebben een langdurig dienstverband met de KW (soms tientallen jaren) en zijn te beschouwen als zeer ervaren; tot ongelukken heeft dit nog niet geleid. Ook bestaat de bezetting van de vloer uit meerdere (4 à 5) personen en springt men elkaar in geval van drukte bij. Zonodig wordt een beroep gedaan op de medewerker belast met handhavingstaken (medewerker van douane- of marechaussee) om de dienstverleningstaken te ondersteunen.

bevinding 3: wij hebben geen kwaliteitsmanagementsysteem voor het SAR- en Medevac-proces aangetroffen.

In het Dienstverleningsplan 2014 is sprake van de introductie van een kwaliteitssysteem bij de KW¹³. Als start hiervan is in 2012 een medewerker Integrale Kwaliteit in dienst genomen en zijn door hem in zgn "Mededelingen Algemeen" onderdelen van het kwaliteitsbeoordelingssysteem beschreven, welke door DKW zijn vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn het houden van evaluaties, te stellen eisen aan ketenpartners, oefeningen en externe audits. Op deze onderdelen heeft DKW regelgeving, deels in concept, geformuleerd.

Wij hebben geconstateerd dat binnen de organisatie van de KW het begrip kwaliteit "leeft" en aandacht krijgt. Uit interviews bij het KWC kwam naar voren het beeld van twee wijzen van benadering bij de KW, namelijk een "top-down" en een "bottom up" benadering. Binnen het managementteam van de KW zijn de meningen verdeeld als het gaat om de vraag wat tot het domein van het "kwaliteitssysteem" behoort. Het begrip "kwaliteitssysteem" gebruikt KW als synoniem voor het bekendere begrip kwaliteitsmanagementsysteem. "

Het huidige kwaliteitbeoordelingssysteem blijft beperkt tot SAR en incidentbestrijding. Onder invloed van Visie KW 2020 wordt meer en meer de behoefte onderkend om het "domein" te verbreden naar de gehele bedrijfsvoering en daarmee samenhangende informatie-voorziening. Bij de bottom-up benadering, welke wij hebben aangetroffen, wordt ingegaan op de eisen van de klant, realisatie van de dienst en meting, analyse en verbetering van het proces.

In een kwaliteitsmanagementsysteem is sprake van een beschrijving van vier verantwoordelijkheidsgebieden, nl 1) directieverantwoordelijkheid, 2) management van middelen, 3) realiseren van het product en 4) meten, analyse en verbetering.

¹³ Dienstverleningsplan 2014, blz 30

In het genoemde kwaliteitsbeoordelingssysteem van SAR-processen is bij de KW een aantal onderdelen beschreven (nl evaluatie van incidentafhandeling, uitvoering van in- en externe audits, trainingsprogramma voor personeel, oefenprogramma met ketenpartners, formulering van prestatie indicatoren¹⁴).

Dit leidt tot de bevinding, die ook in de gesprekken naar voren is gekomen, dat KW niet beschikt over een kwaliteitsmanagement-systeem.

bevinding 4: eisen aan de kwaliteit van dienstverlening met betrekking tot het SAR- en Medevac-proces worden –in beperkte mate- van buiten de KW en CZSK opgelegd.

In internationale regelgeving (IMO, EMSA) worden in globale zin eisen gesteld aan dienstverlening op het gebied van veiligheid op de Noordzee. EMSA-regelgeving is hierin specifiek dan IMO-regelgeving. Deze laatste gaat niet veel verder dan dat er een SAR-dienst aanwezig moet zijn.

I&M (DGB) vertaalt vervolgens de internationale regelgeving in de nota "Maritieme en aeronautische noodhulp 2010-2015". I&M(RWS en DGB) stellen het Incident Bestrijdingsplan Noordzee (IBP) en het daaruit afgeleide Dienstverleningsplan op.

In deze laatste documenten zijn de prestatie indicatoren (PIN's) vastgelegd voor de KW. Deze prestatie-indicatoren worden door de KW doorgezet op haar ketenpartners en hebben betrekking op de uitvoeringstaken (bijv beschikbaarheid van varend en vliegend materieel en reactietijden hiervan).

In verslagen van RvdK en KW4 hebben wij weinig of geen bijzondere aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening op gebied van SAR en Medevac aangetroffen, anders dan die van de zijde van de DKW.

bevinding 5: de verantwoordelijkheden van DKW en Beheerder met betrekking tot de inrichting van het kwaliteitsmanagementsysteem voor SAR en Medevac zijn niet vastgelegd.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden van DKW en de Beheerder (C-CZSK) kwam uit interviews naar voren dat de rol van de beheerder in de ondersteunende processen, zoals management van middelen, als niet zichtbaar wordt ervaren. In het rapport "Sturingsmodel Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl"¹⁵ is het de Beheerder die waakt over de continuïteit en kwaliteit van de organisatie. Hij houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen en bewaakt de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Ook staat hierin te lezen dat het de DKW vrij staat zijn middelen op een dusdanige wijze in te zetten dat alle doelen gerealiseerd worden. Beide beweringen vragen om een uitwerking, welke wij echter niet hebben aangetroffen.

Wij constateren daarnaast dat in het visiedocument Visie Kustwacht 2020¹⁶ geen paragraaf is gewijd aan de beschrijving van een kwaliteitsmanagementsysteem en de rolverdeling van Beheerder en DKW hierin. Het begrip "kwaliteit" wordt in dit document slechts éénmaal genoemd als één van de competenties van de KW. Begrippen als kwaliteitsmanagementsysteem, kwaliteitszorgsysteem, kwaliteits-systeem of kwaliteitsbeoordelingssysteem worden in Visie 2020 niet gemeld.

14 MALG 016: "kwaliteitsbeoordelingssysteem" (ongedateerd)

15 Sturingsmodel Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl, Raad voor de Kustwacht, november 2007

16 Visie Kustwacht 2020, Ministerie van I&M, 29 oktober 2013

Het Sturingsmodel kan worden beschouwd als een beschrijving van de opzet van de sturing van de KW. De vaststelling ervan door middel van audits, uitgevoerd door de Beheerder, van het bestaan en van de werking ervan hebben wij in ons onderzoek niet aangetroffen.

bevinding 6: VISION wordt als verouderd ervaren.

Uit interviews kwam naar voren dat VISION ervaren wordt als verouderd: het vastleggen van noodzakelijke gegevens in VISION vindt plaats op een bewerkelijke wijze. Als voorbeeld werd verteld dat bij een incident gegevens over lading van schepen en/of bestemming van schepen handmatig uit het bestand van het Automatic Identification System (AIS) in VISION dienen te worden vastgelegd. In de gesprekken kwam naar voren dat KW Nederland hiermee lijkt achter te lopen bij soortgelijke instanties zoals de Kustwacht van Noorwegen of Zweden, waar sprake is van een digitale koppeling tussen allerlei bestanden.

Het overbrengen van gegevens uit een aantal relevante bestanden wordt ervaren als tijdrovend en inefficiënt. In een aantal gevallen wordt een eigen invulling gegeven aan nakoming van de werkinstructies.

In de interviews kwam de wens naar voren om VISION te herzien.

3.4

Deelvraag 3: welke eisen worden gesteld aan de betrokken ketenpartners met betrekking tot de kwaliteit van hun dienstverlening?

De uitvoerende taken op of boven water worden niet uitgevoerd door personeel van de KW maar door derden. Deze derden zijn medewerkers van zgn ketenpartners. Tot de ketenpartners worden gerekend de KNRM, reddingsbrigades, KLPD, Brandweer, NHV etc. Met een aantal van deze ketenpartners, zoals de KNRM, heeft KW een overeenkomst gesloten, met een aantal andere, zoals reddingsbrigades, echter niet.

bevinding 7: Wij hebben een opsomming aangetroffen van aspecten, waarop kwaliteitseisen bij ketenpartners kunnen worden geformuleerd.

Bij de KW (en in opdracht van de OvV) bestaat de wens om eisen te kunnen stellen aan de kwaliteit van dienstverlening door ketenpartners. Eén van de mededelingen Algemeen (MALG 013) heeft als onderwerp "Kwaliteitsovereenkomst"¹⁷. Hierin staat te lezen dat het wenselijk is om met ketenpartners een zogeheten kwaliteitsovereenkomst af te sluiten. MALG 013 bevat een opsomming van punten waarover minimaal afspraken gemaakt moeten worden met de ketenpartners. Concretisering van deze eisen hebben wij niet aangetroffen.

Tot nu toe worden dergelijke eisen aan de kwaliteit van ketenpartners (bijv opleidingseisen) worden echter in het algemeen niet door de KW gesteld. DKW heeft hiertoe echter wel de mogelijkheid, gelet op het gestelde Besluit Instelling Kustwacht¹⁸ (art 18).

¹⁷ Mededeling Algemeen nummer 013, ongedateerd, "Kwaliteitsovereenkomst".

¹⁸ Besluit Instelling Kustwacht, nov 2006.

3.5 **Deelvraag 4: Werkt de procedure, zoals beschreven**

Er is, zoals hiervoor reeds gemeld, niet sprake van een procedure SAR of Medevac. Er wordt bij de afhandeling van incidenten gebruik gemaakt van het programma VISION, dat te beschouwen is als een verzameling van beschrijvingen van incidenten en een opsomming geeft van te volgen acties door de medewerkers op de vloer. Het programma VISION is, naar ons in gesprekken is medegedeeld, ontworpen voor de Engelse brandweer. Deelvraag 4 wordt door ons gelezen als: "werkt de procedure zoals beschreven in VISION?".

Een watch-officer op de "vloer" kan in VISION een zgn "actionplan" raadplegen. Dit is een stappenplan, gebaseerd op het IBP. Het programma VISION wordt "in redelijke mate" als actueel beschouwd. VISION wordt echter, zoals eerder gemeld, als verouderd beschouwd: bijv. e-mail berichten die op outlook binnenkomen, kunnen slechts op handmatige wijze naar VISION overgebracht worden; ook bevat VISION geen betrouwbare zeekaart.

bevinding 8: niet in alle gevallen worden de instructies in VISION gevolgd.

Door de medewerkers in het operationeel centrum van de KW wordt - over het algemeen- gehandeld volgens de instructies van VISION.

De omgeving leent zich ook daartoe: het is een open ruimte en de watch officer en duty officers weten van elkaar waarmee de ander bezig is. Teams functioneren in ploegendienst, in wisselende samenstelling.

In een aantal gevallen echter wordt een eigen invulling gegeven aan het nakomen van de instructies van VISION. Als voorbeeld zij vermeld dat -afhankelijk van degene die het betreft- een papieren zeekaart of een betrouwbaarder elektronische zeekaart vanuit het AIS wordt gebruikt. Ook wordt, naar ons is medegedeeld, de adviesfunctie van VISION niet altijd gebruikt. Ons is echter niet bekend gesteld dat er ongelukken zijn gebeurd als gevolg van handelingen in afwijking van de instructies.

3.6 **Centrale onderzoeksvraag**

De centrale onderzoeksvraag, welke in paragraaf 1.3 is gesteld, is of invulling is gegeven aan kwaliteitseisen bij de opzet en uitvoering van de SAR-en MEDEVAC-processen.

Onze bevindingen wijzen niet op het tegendeel: de kwaliteitseisen zijn slechts in globale zin geformuleerd, aan ketenpartners worden geen concrete kwaliteitseisen gesteld en KW beschikt niet over een kwaliteitsmanagementsysteem waarin eisen aan opzet en uitvoering zijn vastgelegd.

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren wij aanbevelingen waarmee KW en CZSK hun voordeel kunnen doen bij verdere invulling of ontwikkeling van een kwaliteitsmanagementsysteem.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: vormgeving van de basis: ontwikkelen van kwaliteitsnormen.

Voor een aantal onderdelen, zoals bij evaluatie van incidenten en bij Opleiding, Training en Oefenen, ontbreekt de normstelling. Het Ministerie van I&M is normsteller. Dit laatste geldt bijvoorbeeld ook voor de kwaliteit te stellen aan de medewerkers op het KWC en van ketenpartners. Medewerkers op het KWC maken bij de afhandeling van incidenten gebruik van het programma VISION, dat beschikt over een databank van allerlei mogelijke incidenten (vele tientallen) en waarin beschreven is welke handelingen moeten worden uitgevoerd op het KWC. VISION is te beschouwen als een catalogus van werkinstructies of procedures, welke bij specifieke incidenten horen.

Het uitvoeren van audits bij ketenpartners is zonder normen niet mogelijk. Wij bevelen aan normen te ontwikkelen.

Aanbeveling 2: borging van kennis.

Wij hebben geconstateerd dat de leeftijdsopbouw van medewerkers "op de vloer" niet evenwichtig is: een aantal heeft een lange staat van dienst met dit werk en handelen op grond van kennis en ervaring. Het risico bestaat dat kennis verloren gaat zodra zij de dienst verlaten. Wij bevelen aan om maatregelen te nemen op het gebied van kennisborging en IV-middelen. Bij het laatste denken wij aan vervanging van VISION.

Aanbeveling 3: ontwikkel een visie ten aanzien van kwaliteitsmanagementsysteem.

Het visiedocument Kustwacht 2020 kent geen beschrijving van een visie op een te hanteren kwaliteitsmanagementsysteem. Wij bevelen aan een dergelijke visie te ontwikkelen en deze in een visiedocument op te nemen, waarbij ook de rolverdeling van Beheerder en DKW duidelijk wordt gemaakt. In dit verband wijzen wij op het gestelde in het Sturingsmodel, hoofdstuk 4, waarin gesteld wordt dat het de beheerder is die waakt over de kwaliteit van de organisatie en bedrijfsvoering¹⁹.

¹⁹ Sturingsmodel Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl, vastgesteld in de Raad voor de Kustwacht, november 2007, blz 19/56.

Aanbeveling 4: maak de relatie tussen DKW en Beheerder duidelijker.

In het Sturingsmodel²⁰ worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van CZSK in de rol van Beheerder van de KW beschreven en de wijze van invulling daarvan. Op papier is het duidelijk. Op een aantal gebieden is de invulling van de rolverdeling tussen beheerder en DKW echter niet duidelijk. Bijvoorbeeld bij het kwaliteitsmanagementsysteem (zie hiervoor), maar ook bij het uitvoeren van een risicoanalyse en management control, kwamen de rollen van de Beheerder en DKW in de gespreken niet uit de verf. Wij bevelen aan de invulling van beider rollen te toetsen aan het Sturingsmodel.

20 idem

5 Ondertekening

Den Haag, 30 april 2015

Projectleider



Bijlage 2: lijst van geraadpleegde documenten

Audit:

- NEN Praktijkgids "Procedures voor ISO 9000:2000", KAM-management 2, 2002;

KW Algemeen:

- Besluit Instelling KW dd 17 nov 2006;
- Sturingsmodel KW Nederland Nieuwe Stijl, nov 2007;
- Procesmodel Kustwachtcentrum (concept), mrt 2013;
- Beheerderdocument CZSK-KWNL, oktober 2012;
- diverse verslagen overleg KW4;
- diverse verslagen overleg RvKW;
- diverse nummers "Kustwacht op Koers";
- APB KW 2014;
- Dienstverleningsplan 2014, dd 28 augustus 2013;
- Jaarverslag KW 2012, KW, 9 april 2013;
- diverse KW-rapportage (jaarverslag, trimesterverslag, voortgangsrapportage);
- rapport Algemene Rekenkamer 2003;

KW/reorganisatie:

- Visiedocument Kustwacht 2020;
- concept Beleidsvoornemen Reorganisatie Kustwachtcentrum, KW, vs 0.5 feb 2014;

KW/kwaliteitssysteem:

- diverse rapportage ICAO/IMO/OvV;
- Inspectie V&W nav audit ICAO 2008, min V&W;
- nota D-KW "Kwaliteitsbeoordelingssysteem", KW, maart 2014;
- Mededelingen Algemeen nr 012, 013, 015, 016, 017;
- Mededeling Operationeel nr 008;
- diverse verslagen van werkbezoeken;

SAR/algemeen:

- SAR-convention, 1979;
- regeling inzake SAR-dienst 1994, min V&W;
- wijziging regeling inzake SAR-dienst 1994, Min V&W;
- OPPLAN SAR;
- Rapport "Beleid en regelgeving Informatiesysteem Noordzee", Brein, UvU, nov 2013;
- Brochure wet Veiligheidsregio's, min V&J, mrt 2013;
- Nota "Maritieme en Aeronautische Noodhulp op de Noordzee 2010-2015", I&M, dec 2009;
- Besluit Incidentbestrijdingsplan Noordzee", I&M, aug 2011;
- Handboek Incidentbestrijding op het water (Waterrand), V&J, april 2009;
- nieuwsbrief integraal Beheer Noordzee, uitg I&M, mrt 2014;

SAR/overeenkomsten en incidentafhandeling:

- overzicht samenwerkingsovereenkomsten, KW;
- Overeenkomst gebruik J-SAR heliöpter met Bristow helicopters Ltd, juni 2014;
- convenant "Samenwerking SAR en Mar. Hulpverlening VR NH-Nrd, KW en KNRM", jan 2009;
- idem, met tussen VR Rotterdam-Rijnmond, KW en KNRM, aug 2009;
- overzicht evaluaties incidentafhandelingen KW en verbetervoorstellen;
- Evaluatie aanvaring TX68 en Guardvessel "Maria", KW, okt 2013;

Bijlage 3: lijst van afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIS	Automatic Identification System
APB	Activiteitenplan en - Begroting
BZK	Binnenlandse Zaken
C-ZSK	Commandant Zeestrijdkrachten
DGB	Directoraat Generaal Bereikbaarheid
DKW	Directeur Kustwacht
DS	Defensiestaf
EMSA	European Maritime Safety Agency
EZ	Economische Zaken
HID	Hoofdingenieur Directeur
IBP	Incidentbestrijdingsplan
ICAO	International Civil Aviation Organization
I&M	Infrastructuur en Milieu
IMO	International Maritime Organization
ISO	International Organization for Standardization
KW	Kustwacht
KW4	Kustwachtviermanschap
KWC	Kustwachtcentrum
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KNRM	Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij
Medevac	Medische evacuatie
NHV	Noordzee Helikopters Vlaanderen
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen
OvV	Onderzoeksraad voor de Veiligheid
PDCA	Plan, Do, check, Act
PIN	Prestatie indicatoren
NBA	Nederlandse Bond van Accountants
NEN	Nederlands Normalisatie Instituut
RB	Reddingsbrigade
RIB	rampen/ en incidentbestrijding
RvdK	Raad voor de Kustwacht
RWS	Rijkswaterstaat
SAR	Search and Rescue
V&J	Veiligheid en Justitie
WO	Watch Officer