

Vergaderjaar 1997–1998

25 865

Functioneren Kustwacht

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	8			
1.1	Opzet van de Kustwacht	8	4.1.1	Beschikbaar materieel	18
1.2	Functioneren van het samenwerkingsverband	9	4.1.2	Algemeen beeld realisatie	18
1.3	Rekenkameronderzoek	10	4.1.3	Algemene handhaving	19
			4.1.4	Handhaving wetgeving scheepvaartverkeer	20
			4.1.5	Handhaving milieuwetgeving	20
			4.1.6	Handhaving visserijwetgeving	21
2	Beheer Kustwachtcentrum	11	4.2	Personele samenwerking	22
2.1	Overdracht Kustwachtcentrum aan de Marine	11	4.3	Bekostiging Kustwachtoperaties	22
2.2	Financieel beheer Kustwachtcentrum	11	4.4	Rol Kustwachtcentrum	24
2.3	Budgettaire neutraliteit	12	4.5	Rendement taakuitvoering	24
			5	Conclusies en aanbevelingen	26
3	Aansturing Kustwacht	13	5.1	Conclusies	26
3.1	Actoren in de planningscyclus	13	5.2	Aanbevelingen	27
3.1.1	Directeur Kustwachtcentrum	13			
3.1.2	Driehoeksoverleg	13	6	Reacties ministers	28
3.1.3	Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee	13			
3.1.4	Betrokkenheid Staatstoezicht op de Mijnen	14	7	Nawoord Rekenkamer	30
3.2	Nieuwe planningscyclus	15			
3.2.1	Procedure opstellen jaarplan	15	Bijlage 1	Ministeries, diensten en resultaatgebieden	31
3.2.2	Werkwijze in de praktijk	15	Bijlage 2	Schema beleidsmatige aansturing Kustwacht	32
3.2.3	Operationele planning	16	Bijlage 3	Beschikbaar materieel	33
3.2.4	Verantwoording	16	Bijlage 4	Geplande inzet kustwachtvaartuigen en -vliegtuigen voor 1996	34
4	Uitvoering 1994–1996	18	Bijlage 5	Verrekeningen van kosten tussen diensten in 1996	35
4.1	Uitvoering van 13 Kustwachttaken	18			

SAMENVATTING

Inleiding

De Kustwacht is een sinds 1987 bestaand samenwerkingsverband van negen diensten van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Justitie, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Binnenlandse Zaken en van Defensie, belast met taken op de Noordzee op het gebied van dienstverlening en handhaving. De coördinatie van de inzet van vaar- en vliegtuigen van de diensten berust sinds de oprichting van het samenwerkingsverband bij het Kustwachtcentrum in IJmuiden. Het centrum fungeert verder als centrale meld- en informatiekamer, en als reddingscoördinatiecentrum.

Omdat de gecoördineerde inzet van vaar- en vliegtuigen onvoldoende verzekerd bleek, besloot het kabinet in 1994 de Kustwacht te reorganiseren. De beleidsmatige aansturing door de zes betrokken ministeries werd vanaf 1996 gebundeld. Bij operaties kreeg de directeur van het Kustwachtcentrum de leiding. De deelnemende diensten bleven, net als voorheen, verantwoordelijk voor hun beleid en de inhoud van de acties.

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre er in 1996 en begin 1997, de eerste periode na de reorganisatie, verbeteringen waren in het functioneren van de Kustwacht. Het onderzoek richtte zich op de uitvoering van handhavingstaken omdat de problemen zich daar in voorgaande jaren concentreerden. Dienstverlenende taken, zoals het redden van drenkelingen en rampenbestrijding, bleven buiten beschouwing.

Overgang en beheer Kustwachtcentrum

Het Kustwachtcentrum is op 1 januari 1996 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat overgedragen aan het Ministerie van Defensie. De budgetten en de activa en passiva van het Kustwachtcentrum werden volgens de afspraken per 1 januari 1996 overgeheveld naar de Marine. De controle van het financieel beheer van het Kustwachtcentrum en de verantwoording 1996 brachten geen tekortkomingen aan het licht. Daarnaast zal de verhuizing van het Kustwachtcentrum naar Den Helder in de toekomst besparingen moeten gaan opleveren. Medio 1997 waren de plannen hiervoor nog niet ingevuld waardoor nog onduidelijk was of deze besparingen zullen worden gerealiseerd.

Aansturing Kustwacht

In 1996 werd een planning- en verantwoordingscyclus ingevoerd. De aansturing van de Kustwacht door de diensten is sindsdien verbeterd. De directe betrokkenheid van de ministeries bij de dagelijkse uitvoering is verminderd.

Er bleken echter ook nog punten voor verbetering vatbaar te zijn. De jaarplannen voor 1996 en 1997 waren niet volledig en de beleidsdoelstellingen waren zeer globaal. Ook ontbrak in veel gevallen een nadere onderbouwing van de behoefte aan vaar- en vlieguigen. Daarnaast bleek de totstandkoming van de vierwekelijkse operationele planning voor het Kustwachtcentrum een moeizaam proces te zijn. Dit wordt met name veroorzaakt door ontbrekende of late informatie van diensten aan het Kustwachtcentrum over de beoogde operaties en over de beschikbaarheid van personeel, vaar- en vliegtuigen. Voorts bevreemdt het de Rekenkamer dat het Staatstoezicht op de Mijnen van het Ministerie van Economische Zaken, dat toezicht houdt op de *offshore*-industrie, de enige overheidsdienst met handhavingstaken op de

Noordzee is die buiten het samenwerkingsverband van de Kustwacht is gebleven.

Uitvoering

De overgang van het Kustwachtcentrum in IJmuiden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de Marine heeft naar de mening van de meeste diensten gezorgd voor een strakkere leiding van de operaties. Ook de samenwerking tussen de diensten bij de uitvoering van acties is, naar verluidt, verbeterd.

De reorganisatie heeft echter geen duidelijk zichtbare verbetering gebracht in de realisatie van vaar- en vliegreuen in 1996 ten opzichte van de planning, in vergelijking met 1994 en 1995. De tekortschietende realisatie is mede te wijten aan het tekort aan vliegers, de wisselende beschikbaarheid van waarnemers en de uitval van materieel door technische oorzaken. Daarnaast werd vastgesteld dat sommige vaar- en vliegtuigen niet inzetbaar waren op de gehele Noordzee. Soms ontbrak het aan budget. De meeste van deze knelpunten bestonden ook al in voorgaande jaren. Ook in 1997 waren er nog knelpunten. Dit leidde er onder meer toe dat de visserij-inspecties en het toezicht op nachtelijke illegale lozingen door schepen niet het gewenste niveau hadden. Dit gold ook voor het politietoezicht in nachtelijke uren.

De positie van de directeur van het Kustwachtcentrum was weliswaar versterkt, maar hij bleek onvoldoende mogelijkheden te hebben om geplande acties uit te voeren. Het jaarplan bleek voor de diensten nog onvoldoende leidend te zijn. De directeur kan niet ingrijpen als de vaartuigen, vliegtuigen of het personeel van de diensten niet op het afgesproken moment beschikbaar komen. Binnen het samenwerkingsverband is hij sterk afhankelijk van de medewerking van de diensten. Zijn rol is uitvoerend en volgend gebleven.

De samenwerkende diensten bleken hun financiële relaties onvoldoende geregeld te hebben. Door het ontbreken van inzicht in de uitgaven voor de uitvoering van Kustwachttaken ontbreekt een belangrijk sturingsmiddel voor een efficiënte inzet van mensen en middelen.

Het kabinetsbesluit van 1994 vestigde de aandacht op het rendement van operaties op en boven zee. Binnen de Kustwacht bleek dit onderwerp in 1996 aandacht te hebben gekregen, maar goed onderbouwde risicoanalyses en daaraan gekoppelde afweging van in te zetten middelen waren nog in ontwikkeling.

Aanbevelingen

De Rekenkamer acht het gezien de problemen bij de uitvoering in 1996 wenselijk dat de betrokken ministeries op hoog ambtelijk niveau toezicht houden op het functioneren van de Kustwacht. Hierbij dient te worden nagegaan of het huidige organisatiemodel de meerwaarde oplevert die het kabinet beoogde.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan te onderzoeken of:

- het toewijzen van een permanente buffercapaciteit van personeel en materieel aan de directeur van het Kustwachtcentrum mogelijk is;
- de arbeidsvoorwaarden van tijdelijk onder de vlag van de Kustwacht opererende medewerkers meer kunnen worden afgestemd;
- een gezamenlijk vlootbeleid voor aanschaf en onderhoud van schepen mogelijk is.

Tot slot zouden de diensten hun Noordzeebeleid beter moeten onderbouwen. De Rekenkamer acht de acties voor het meten van het

rendement van dit beleid in dit licht zinvol; zij meent dat deze verder moeten worden ontwikkeld en voortgezet.

Reacties ministers

De bij de Kustwacht betrokken ministers onderschreven in hun reacties op hoofdlijnen de conclusies van de Rekenkamer. Zij stelden verbeteringen voor en hadden deze soms al in gang gezet.

De minister van EZ was van oordeel dat zijn ministerie om weloverwogen redenen niet deelneemt aan de Kustwacht. De minister van Justitie zag echter mogelijkheden om het Staatstoezicht op de Mijnen van het Ministerie van EZ nauwer te betrekken bij de Kustwacht.

De zorg over de beschikbaarheid van vaar- en vliegtuigen en mensen voor de Kustwacht werd gedeeld door de ministers van Ven W en van Defensie. Zij constateerden echter dat het een complicerende factor blijft dat de directeur Kustwacht afhankelijk is van de participerende diensten voor de beschikbaarheid van mensen, vaar- en vliegtuigen. De Rekenkamer beveelt de betrokken ministers aan om het niet bij deze constatering te laten maar te zoeken naar daadwerkelijke mogelijkheden om de beschikbaarheid van mensen, vaar- en vliegtuigen zeker te stellen.

De ministers van VenW, van Defensie en van Justitie waren het met de Rekenkamer eens dat het maken van afspraken over de onderlinge verrekening van kosten aandacht verdient.

Een aantal ministers onderschreef tenslotte het belang van toezicht op hoog ambtelijk niveau op het functioneren van de Kustwacht. Zij verschilden echter van mening over de wijze van invulling van dit toezicht. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond de Kustwacht nadrukkelijk blijven volgen.

1 INLEIDING

1.1 Opzet van de Kustwacht

Sinds de jaren tachtig streeft de regering naar een betere samenhang van de overheidsactiviteiten op de Noordzee. De daarvoor benodigde beleidsmatige afstemming tussen de ministeries is een taak van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee Aangelegenheden.

Om tot een nauwe operationele samenwerking te komen tussen de verschillende rijksdiensten die belast zijn met taken op de Noordzee op het gebied van dienstverlening en handhaving, werd in 1987 overeenkomstig een besluit van de ministerraad een overeenkomst gesloten waarbij de Kustwacht werd opgericht.

De Kustwacht is een samenwerkingsverband van negen diensten van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), van Justitie, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), van Binnenlandse Zaken (BIZA) en van Defensie.

Het Staatstoezicht op de Mijnen van het Ministerie van Economische Zaken doet formeel niet mee aan het samenwerkingsverband.

Onder de Kustwacht werden dertien taken van deze diensten samen gebracht:

- dienstverlenende taken: verkeersdiensttaken, vaarwegmarkering, zeeverkeersonderzoek, nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie, hulpverlening en redding, en rampenbestrijding;
- handhavingstaken: algemeen politietoezicht, douanetoezicht en grensbewaking, toezicht op het milieu, op de visserij, op het scheepvaartverkeer en op de uitrusting van schepen.

Bij het Ministerie van VenW houdt de Directie Noordzee van Rijkswaterstaat met vliegtuigen toezicht op milieuverontreinigingen (bijvoorbeeld illegale olielozingen) en ruimt deze met bestrijdingsvaartuigen waar nodig op. Het directoraat-generaal Goederenvervoer (tot begin 1997 directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken geheten) is verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid op zee, terwijl de schepen van de Vaarwegmarkeringdienst zorgdragen voor de bewegwijzering op zee.

Bij het Ministerie van Justitie is het Korps Landelijke Politiediensten belast met het politietoezicht. Dit korps voert hiervoor zowel varende als vliegende surveillances uit. Daarnaast werkt zij met andere diensten samen bij de wetshandhaving op het terrein van milieu, verkeer en visserij. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten op zee.

De Douane, als onderdeel van de Belastingdienst behorende bij het Ministerie van Financiën, houdt toezicht op in- en uitgaande goederen. De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV is belast met de wetshandhaving op het terrein van Visserij, en voert in dit verband controles uit op vissersschepen. De dienst maakt daarvoor gebruik van vaar- en vliegtuigen van andere diensten.

Het Ministerie van BIZA is betrokken bij de Kustwacht met het oog op de coördinatie bij rampen.

Het Kustwachtcentrum in IJmuiden is belast met de coördinatie van de inzet van vaar- en vliegtuigen van de diensten. Het centrum fungeert verder als centrale meld- en informatiekamer, en als reddingscoördinatiecentrum. Het ressorteert sinds 1996 onder het Ministerie van Defensie, dat via de Koninklijke Marine mensen en middelen levert.

Daarnaast levert de Marine een aantal vlieg- en vaartuigen waarvan andere diensten gebruik kunnen maken om te patrouilleren op de

Noordzee. De Koninklijke Marechaussee is betrokken bij de Kustwacht vanuit het oogpunt van de grensbewaking.

De handhavingstaken, waarop dit onderzoek zich heeft geconcentreerd, zijn onder te brengen bij vier resultaatsgebieden: algemene handhaving (politie- en douanetoezicht en grensbewaking), verkeer, visserij en milieu. Bij de uitvoering van deze taken is sprake van verwevenheid tussen de verschillende diensten. Meer diensten zijn op hetzelfde gebied werkzaam (zie bijlage 1).

In 1996 bedroegen de totale uitgaven van de ministeries voor de uitvoering van handhavende en dienstverlenende Kustwachttaken op de Noordzee circa f 36 miljoen. Daarvan was ongeveer f 9 miljoen bestemd voor de exploitatie van het Kustwachtcentrum (zie hoofdstuk 4).

1.2 Functioneren van het samenwerkingsverband

De doelstelling voor de Kustwacht werd in 1987 omschreven als verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid bij de uitvoering van de betrokken operationele Noordzeetaken, in het bijzonder te bereiken door uitwisseling van informatie en door coördinatie bij de inzet van operationele middelen.

Het functioneren van de Kustwacht liet de eerste jaren te wensen over. In een in 1989 uitgevoerd evaluatie-onderzoek over de periode 1987–1989¹ werden knelpunten in de samenwerking tussen de diensten en de aansturing en het functioneren van het Kustwachtcentrum vastgesteld. Naar aanleiding van dit rapport werd in 1991 besloten tot een beperkte reorganisatie. Hoewel het functioneren van het samenwerkingsverband daarna verbeterde, bleven er belangrijke knelpunten bestaan in de wijze van aansturing en de inzetbaarheid van vaar- en vliegtuigen, waardoor de plannings niet werden gehaald.

De Tweede Kamer verzocht in 1992 de minister van VenW te onderzoeken in hoeverre een meer doelmatige organisatie van de Kustwacht mogelijk was door verdere bundeling van taken.² In het onderzoek dat KPMG vervolgens uitvoerde, werd vastgesteld dat de grenzen van een doelmatige inzet van middelen waren bereikt: het samenwerkingsmodel van de departementen, dat gebaseerd is op vrijwilligheid, maakte niet meer mogelijk.

Op basis van het rapport van KPMG uit 1993 stelde een ambtelijke stuurgroep een nadere bundeling van taken onder het Ministerie van VenW voor. Dit voorstel werd echter door het merendeel van de betrokken ministeries niet gesteund.

Uiteindelijk besloot het kabinet op 14 oktober 1994 de operationele Kustwachttaken met ingang van 1 juni 1995 onder de operationele leiding van de Marine te brengen. Ook het personeel van het Kustwachtcentrum kwam in dienst bij de Marine. Door de inzet van middelen beter af te stemmen werden besparingen in de materiële en personele exploitatiekosten van het centrum verwacht.

Het takenpakket van de Kustwacht werd niet gewijzigd.

Ook de formele beleidsverantwoordelijkheden van de departementen veranderden niet. De minister van VenW, coördinerend minister van Noordzee-aangelegenheden, gaf bij de behandeling van het kabinetbesluit in de Tweede Kamer aan dat zij verantwoordelijk bleef voor het functioneren van de Kustwacht.³

De minister van Defensie werd verantwoordelijk voor het beheer en de taakuitoefening van het Kustwachtcentrum en voor de operationele leiding van Kustwachtoperaties door de Marine.⁴ De directeur van het

¹ Evaluatiecommissie Kustwacht, Evaluatierapport van de Kustwacht (1987–1989), december 1989.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 17 408, nr. 69.

³ Algemeen overleg van de minister van VenW met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer, 20 december 1994.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 17 408, nr. 77, p. 77.

Kustwachtcentrum legt hierover verantwoording af aan de Commandant Zeemacht Nederland.

Op 1 juni 1995 sloten de zes betrokken ministers een nieuwe overeenkomst voor de Kustwacht. Belangrijke nieuwe elementen betroffen een nadere afbakening van de bevoegdheden van de directeur van het Kustwachtcentrum en de invoering van een planning- en controlcyclus. De reorganisatie werd uiteindelijk per 1 januari 1996 in plaats van op 1 juni 1995 geëffectueerd.

1.3 Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer verrichtte in het eerste helft van 1997 onderzoek naar het functioneren van het Kustwachtsamenwerkingsverband in 1996 en de eerste helft van 1997. Daarbij werd de samenwerking tussen de diensten en het Kustwachtcentrum beoordeeld bij het uitvoeren van acties met vaar- en vliegtuigen op de Noordzee.

Nagegaan werd of het kabinetsbesluit van 1994 had geleid tot een meer doelmatige uitvoering van handhavingstaken door de Kustwacht in 1996 en begin 1997 in vergelijking met de periode vóór de reorganisatie. Uit een analyse van de jaaroverzichten van de Kustwacht kwam naar voren dat met name bij de handhavingstaken in de jaren 1994 en 1995 de grootste problemen speelden. Het onderzoek richtte zich derhalve op deze en niet op de dienstverlenende taken, zoals hulpverlening en redding.

De veronderstelling bij het onderzoek was dat het kabinetsbesluit van 1994 knelpunten bij de uitvoering had opgeheven. De invoering van een planning- en controlcyclus en de uitbreiding van de bevoegdheden van de directeur van het Kustwachtcentrum zouden geleid moeten hebben tot een betere realisatie van geplande vaar- en vliegreizen. In het onderzoek werden 1996 en begin 1997 vergeleken met 1994 en 1995.

Het onderzoek richtte zich op drie aspecten:

- het beheer en de overdracht van het Kustwachtcentrum (hoofdstuk 2);
- de beleidsmatige aansturing van de Kustwacht als samenwerkingsverband (hoofdstuk 3);
- de mate van realisatie van de in het jaarplan afgesproken operaties met vaar- en vliegtuigen. Daarbij werden de van invloed zijnde factoren (personeel, materieel, informatie en financiën) nader geanalyseerd (hoofdstuk 4).

De Rekenkamer zond haar bevindingen in november 1997 naar de ministers van VenW, Defensie, LNV, Justitie, BIZA, Financiën en EZ. Zij ontving hun reacties in december 1997 en januari 1998. Deze zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen (hoofdstuk 6).

2 BEHEER KUSTWACHTCENTRUM

2.1 Overdracht Kustwachtcentrum aan de Marine

Uit het kabinetsbesluit uit 1994 volgde dat het Kustwachtcentrum onder de verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marine zou komen. Hierover zijn door de ministeries van VenW, Justitie, Financiën en Defensie afspraken vastgelegd in de Regeling financiële consequenties overgang Kustwachtcentrum naar de Koninklijke Marine van 25 april 1995. Volgens deze regeling zouden de Kustwachtcentrum-budgetten van de andere ministeries per 1 januari 1996 worden overgedragen aan de Marine. De budgetten van de andere ministeries (circa f 8 miljoen) bleken volgens de regeling per 1 januari 1996 naar de begroting van het Ministerie van Defensie te zijn overgeheveld. Het personeel van het Kustwachtcentrum heeft een uniforme rechtspositie bij de Marine gekregen.

De overdracht van activa en passiva van het Kustwachtcentrum is tussen het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken en de Marine geregeld in een protocol van overdracht van 15 december 1995. De Rekenkamer constateerde dat de overdracht volgens het protocol per 1 januari 1996 aan de Marine heeft plaatsgevonden.

2.2 Financieel beheer Kustwachtcentrum

Binnen het Kustwachtcentrum draagt het bureau Financiën zorg voor de financiële administratie. Na de overgang van het centrum naar de Marine is een controller aangesteld.

Bij de financiële administratie bleek een minimale functiescheiding te zijn gerealiseerd. De bevoegdheden zijn vastgelegd in een bevoegdheden-tabel. De administratieve organisatie (AO) van de financiële processen is beschreven in het handboek AO van de Marine.

Het Kustwachtcentrum rapporteert per kwartaal over zijn exploitatie aan de Commandant der Zeemacht. Deze rapportages omvatten voortgangsinformatie over personele, materiële en bedrijfsvoeringsaspecten. Uit deze rapportages en gesprekken bij het centrum kwamen enige problemen naar voren. Het betrof de vervulling van vacatures bij het bureau informatievoorziening, het uitlopen van projecten (onder meer het Project herstructurering veiligheidsberichtgeving) en vertragingen bij de vervanging van apparatuur. Bij dit laatste punt ging het onder meer om de vervanging van de te kleine telefooncentrale. Uit een evaluatie van de ramp met de Dakota van 25 september 1996 in september 1996 in de Waddenzee ter hoogte van Texel was gebleken dat de bereikbaarheid van het Kustwachtcentrum voor het publiek ontoereikend was.

Een herstructurering van de informatievoorziening van het Kustwachtcentrum was in februari 1996 ingezet met het «Kustwachtcentrum migratiepad, integratie en stappenplan». De realisatie van dit plan verliep volgens een intern rapport van het centrum niet naar wens. De aanpak van de problemen bleek weinig gestructureerd en verliep niet volgens een tevoren vastgesteld plan. Het centrum schakelde vervolgens een externe deskundige in.

Voor de verwerking van de resultaten van de inzet van de diensten ontwikkelde het Kustwachtcentrum een geautomatiseerd systeem dat niet bleek te voldoen en dat inmiddels vervangen is door een nieuw, eenvoudiger systeem. Dit is midden 1997 operationeel geworden.

De begrotingsuitgaven en -ontvangsten van het Kustwachtcentrum worden periodiek via de interne controle van de Marine getoetst. Op grond van een in november 1996 uitgevoerde controle werd geconclu-

deerd dat de betrouwbaarheid van de bestuurlijke informatie, de rechtmatigheid en de juistheid van de uitgaven voldoende waren gewaarborgd.

De begrotingsuitgaven en -ontvangsten van het Kustwachtcentrum maken deel uit van de financiële verantwoording van de Marine. De departementale accountantsdienst van het Ministerie van Defensie had bij de financiële verantwoording 1996 van de Marine een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

2.3 Budgettaire neutraliteit

Rond het jaar 2000 zal het Kustwachtcentrum samengevoegd worden met het Marinehoofdkwartier in Den Helder. De investering van f 5,2 miljoen (prijsspeil 1994) in de nieuwbouw in Den Helder zou door substantiële besparingen in de materiële en de personele exploitatiekosten (respectievelijk f 600 000 en f 1 miljoen per jaar) in relatief korte tijd worden terugverdiend. Daarmee zou worden voldaan aan het overeengekomen uitgangspunt van budgettaire neutraliteit.

De eerste stappen op weg naar een integratie met de Marine zijn in 1996 gezet, maar de beoogde materiële besparingen bleken nog niet gerealiseerd.

Over de beoogde personele besparingen werd in het kabinetsbesluit gesteld dat na de verhuizing van het Kustwachtcentrum naar Den Helder sprake zou zijn van de bezetting van een veertigtal functies. De personele consequenties van de verhuizing dienden echter nog in plannen te worden uitgewerkt.

Vóór de overgang telde de personele bezetting van het centrum 52 formatieplaatsen. De totale bezetting per 1 april 1997 kwam uit op 51 formatieplaatsen.

De directie van het Kustwachtcentrum bleek overigens twijfels te hebben over de vraag of de personele besparingen integraal zouden kunnen worden gerealiseerd, gezien de uitbreiding van taken en de toenemende werklast voor het centrum.

De Rekenkamer stelde vast dat de personele en materiële besparingen nog moesten worden ingevuld. Ten tijde van het onderzoek was daarom nog onduidelijk of deze besparingen zullen worden gerealiseerd.

3 AANSTURING KUSTWACHT

3.1 Actoren in de planningscyclus

3.1.1 Directeur Kustwachtcentrum

Het kabinetsbesluit bepaalt dat niet alleen de coördinatie maar ook de operationele leiding wordt opgedragen aan de directeur van het Kustwachtcentrum. De reikwijdte van de operationele leiding van de directeur is afgebakend in artikel 8 van de overeenkomst, waarin is vastgelegd dat hij verantwoordelijk is voor:

- de planning en daadwerkelijke inzet van de middelen;
- de coördinatie van de inzet van die middelen tijdens de uitvoering van Kustwachttaken.

Vastgesteld werd dat de positie van de directeur van het centrum in de nieuwe overeenkomst duidelijk is omschreven. Zijn bevoegdheden zijn uitgebreid met het leiden van acties op zee.

Hij draagt zorg voor de planning van de vaar- en vliegtuigen en waarnemers voor bepaalde periodes, taken en vaar- en vliegroutes. Hij stelt telkens voor het komende jaar een capaciteitsplan op en voegt de beleidsplannen voor handhaving en dienstverlening met dit capaciteitsplan samen in een geïntegreerd operationeel jaarplan. Bij de uitvoering melden de vaar- en vliegtuigen zich aan en af bij het Kustwachtcentrum. Het Kustwachtcentrum coördineert de actie. Na afloop worden waarnemingen die gedaan zijn en gegevens over het verloop van de actie gerapporteerd aan het Kustwachtcentrum.

3.1.2 Driehoeksoverleg

Vanaf 1996 vindt periodiek overleg plaats tussen de directeur van het Kustwachtcentrum, de directeur Transportveiligheid van het Ministerie van VenW en de van Justitie afkomstige voorzitter van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee. Via dit driehoeksoverleg vindt terugkoppeling van de uitvoering naar het beleid plaats. In de oude structuur verliep dat via een directeurenoverleg en een begeleidingscommissie van hoog ambtelijk niveau. In het kabinetsbesluit is gekozen voor een eenvoudiger structuur.

In het driehoeksoverleg worden de jaarplannen voorbereid en goedgekeurd, eventuele problemen bij de uitvoering behandeld en de jaarrapportages besproken. De besluiten in het driehoeksoverleg worden met éénparigheid van stemmen genomen en zijn bindend voor de diensten. Het in het overleg vastgestelde jaarplan dient vóór 1 december te worden toegezonden aan de betrokkenen en de Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee Aangelegenheden.

Wanneer het driehoeksoverleg er niet uit zou komen, kan de Interdepartementale Coördinatiecommissie als arbiter advies uitbrengen aan de betrokken ministers. Dit was in 1996 niet nodig.

Van het driehoeksoverleg bleken geen verslagen of besluitenlijsten te worden gemaakt. Uit gesprekken met de deelnemers kwam naar voren dat er tevredenheid was over het functioneren ervan. In het verleden hadden de deelnemers aan het directeurenoverleg onvoldoende mandaat om beslissingen te nemen. Dit probleem deed zich in het driehoeksoverleg niet meer voor.

3.1.3 Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee

De minister van VenW, coördinerend minister voor Noordzee-

aangelegenheden, stelde op basis van de Kustwachtovereenkomst eind 1996 de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee in. Dit nieuwe orgaan kreeg, in vergelijking met een voorgaand overleg, een bredere taak: de beleidsmatige aansturing van de handhaving van wettelijke voorschriften op de Noordzee inclusief de daarop gebaseerde besluiten. De Kontaktgroep dient alle werkzaamheden te verrichten die nodig zijn voor het ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het maritiem handhavingsbeleid. Zij heeft geen directe taak bij de uitvoering.

De Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee bleek een belangrijke rol te spelen bij het opstellen van het jaarplan en de beleidsmatige afstemming tussen de diensten voor de handhaving.

In 1996 had de Kontaktgroep handboeken opgesteld met te volgen procedures bij verschillende soorten geconstateerde delicten. Daarnaast werd in dit overleg gesproken over mogelijkheden om de effecten van de inzet van de Kustwacht te meten. In het overleg werd vrijwel geen aandacht gegeven aan de gevolgen van knelpunten in de uitvoering voor de realisatie van het beleid.

Het was volgens het kabinetsbesluit uit 1994 de bedoeling dat het zogenoemde bestuurlijke handhaven (het opleggen van administratieve boetes en het geven van officiële waarschuwingen) nadrukkelijk de aandacht zou krijgen. In 1996 bleek bij overtredingen overwegend strafrechtelijk te zijn opgetreden. In de Kontaktgroep werd overigens wel opgemerkt dat bestuurlijk handhaven nog een onontgonnen gebied was op de Noordzee. Maar uit de verslagen bleek niet dat de betrokken diensten initiatieven hadden genomen om meer de nadruk te leggen op deze vorm van handhaven.

3.1.4 Betrokkenheid Staatstoezicht op de Mijnen

Het Staatstoezicht op de Mijnen van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) besloot begin 1995 niet toe te treden tot de Kustwacht. Uit een brief van de directeur-generaal Energie van 17 mei 1995 bleek dat deze dienst geen voordelen zag in de aansturing van haar operationele activiteiten vanuit de Kustwacht. Verder vreesde zij voor een negatieve beïnvloeding van het handhavingsbeleid indien andere diensten hierbij zouden worden betrokken. Er werd ook opgezien tegen de financiële consequenties van toetreding.

De Rekenkamer stelde echter vast dat het Staatstoezicht op de Mijnen wel meeliep in de planningscyclus van de Kustwacht (voor 10 onaangekondigde inspecties). Ook heeft de dienst als waarnemer zitting in de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee, worden voorgenomen inspecties van *offshore*-installaties in de planning opgenomen door het Kustwachtcentrum en worden inspecties gemeld bij het centrum. Medewerkers van de dienst vliegen op grond van de Mijnwet continentaal plat voor inspecties (vrijwel dagelijks) kosteloos mee met helikopters van de betrokken oliemaatschappijen (circa 300 inspecties per jaar). Alle voor de Kustwacht relevante waarnemingen bij installaties worden doorgegeven aan het Kustwachtcentrum, dat 's nachts als meldkamer voor incidenten bij deze installaties functioneert.

Het onderzoek bevestigde dat het Staatstoezicht op de Mijnen frequent op de Noordzee aanwezig is en bij het toezicht op *offshore*-installaties vrij intensieve contacten onderhoudt met het Kustwachtcentrum. Overigens wordt al langer gesproken met de directeur van het Kustwachtcentrum over een mogelijke operationele overeenkomst, waarin de onderlinge werkafspraken zouden worden vastgelegd. Deze is tot nu toe nog niet ondertekend. Ook als een dergelijke overeenkomst wordt

gesloten blijft de situatie echter dat de dienst niet gebonden is aan de afspraken in de overeenkomst voor de Kustwacht uit 1995.

3.2 Nieuwe planningscyclus

3.2.1 Procedure opstellen jaarplan

Het Kustwachtconvenant van 1987 legde de deelnemende diensten weinig verplichtingen op. Zij waren slechts verplicht het Kustwachtcentrum te informeren over planning en inzet van operationele middelen. Daarnaast had het Kustwachtcentrum beperkte bevoegdheden. Het diende als coördinatiecentrum een doorlopend operationeel plan te ontwikkelen voor de gecoördineerde inzet.

Met het kabinetsbesluit uit 1994 werd een planningscyclus ingesteld, waarbij diensten voorafgaand aan het planningsjaar een geïntegreerd jaarplan met elkaar overeenkomen (zie bijlage 2). Daarnaast werd door de opheffing van een zware ambtelijke begeleidingscommissie en het directeurenoverleg de betrokkenheid van de ministeries bij de dagelijkse uitvoering verminderd.

3.2.2 Werkwijze in de praktijk

De beoogde bundeling van de beleidsmatige inbreng bleek verbeterd door het in een jaarplan vastleggen van afspraken waaraan de diensten zich gedurende het uitvoeringsjaar dienen te houden. De plannen waren evenwel niet volledig. Zo bleek een aantal diensten geen volledige opgave te hebben verstrekt voor het capaciteitsplan (onderhoudsperiodes e.d.). In het jaarplan was geen inzet voor de grensbewaking voorzien.

Bij de integratie van de deelplannen handhaving en dienstverlening en het capaciteitsplan voor 1996 stelde het Kustwachtcentrum vast dat de vraag van de diensten de beschikbare capaciteit aan vliegers aanzienlijk overtrof. Dit probleem werd opgelost door het combineren van vliegende surveillances (taakcombinaties, dat wil zeggen waarnemers van verschillende diensten op één vliegtuig of waarnemers die tegelijkertijd verschillende toezichtstaken uitoefenen) en door het bijstellen van de behoeften van diensten.

Bij de voorbereiding van het jaarplan voor 1997 verschilden vraag en aanbod nauwelijks.

De Rekenkamer constateerde dat de plannen zicht gaven op het aantal controles in de verschillende regio's, de controlefrequentie, het aantal gewenste vlieg- of vaaruren en het tijdstip op de dag waarop gecontroleerd moet worden. In de beleidsplannen 1996 en 1997 bleken de beleidsdoelstellingen echter niet te zijn geconcretiseerd. Een voorbeeld hiervan is bij algemene handhaving: «het versterken van de buitengrens». De mate van realisatie is daardoor na afloop van een jaar moeilijk of niet meetbaar. Ook de samenhang tussen de doelstellingen bleek niet uit de plannen.

Opvallend was dat in het jaarplan niet werd teruggekoppeld naar de resultaten en tekortkomingen van de uitvoering in het voorgaande jaar en niet werd aangegeven hoe daarmee was omgegaan.

Aan de inzet op de resultaatgebieden visserij- en milieutoezicht lagen risico-analyses ten grondslag. Bij Verkeers- en Douanetoezicht ontbrak een degelijke onderbouwing van de gewenste inzet. Ook in de achterliggende plannen was deze nauwelijks uitgewerkt.

De vraag naar vaar- en vliegers bleek bij het merendeel van de diensten in belangrijke mate historisch bepaald te zijn, waarbij de beschikbare capaciteit een belangrijke factor is.

3.2.3 Operationele planning

Het geaccordeerde jaarplan is gedurende het jaar voor de directeur van het Kustwachtcentrum sturend bij de inzet van de vaartuigen, vliegtuigen en «opstappende» waarnemers.

Gedurende het jaar wordt het jaarplan door het Kustwachtcentrum uitgewerkt in vier-wekelijkse planningen.

De conceptplanning wordt voorgelegd aan de diensten.

De totstandkoming van deze operationele planning bleek voor het Kustwachtcentrum een moeizaam en tijdrovend proces. In het jaarplan ligt wel vast voor hoeveel een vliegtuig of schip ingezet kan worden, maar niet in welke periode van het jaar. Daarnaast bleken diensten in het jaarplan uren voor acties te reserveren maar vervolgens niet aan te geven hoe en waar deze acties dienden te worden uitgevoerd. Het centrum moest dan vaak zelf het initiatief nemen en overleggen met de desbetreffende dienst over de exacte behoefte. Daarnaast bleken geplande acties veelvuldig in de tijd te worden opgeschoven, doordat diensten onderhoudsperiodes niet ruim van te voren hadden gemeld.

Het belangrijkste probleem was echter de beschikbaarheid van personeel. Dit bleek vaak op het laatste moment niet beschikbaar te zijn door vakanties, opleidingen of een andere prioriteitstelling van de eigen dienst. Ook de nieuwe Arbeidstijdenwet beperkte volgens het Kustwachtcentrum door nadere eisen aan werk- en rusttijden een flexibele inzet van personeel.

Op de beschikbaarheid van personeel kan het Kustwachtcentrum weinig invloed uitoefenen; het centrum is geheel afhankelijk van de diensten. De directeur van het centrum kan, op grond van de overeenkomst, niet meer doen dan problemen onder de aandacht brengen van de diensten.

Het Kustwachtcentrum bleek de personele invulling (beschikbaarheid van vliegers, luchtwaarnemers of opstappers op vaartuigen) pas op het laatste moment in de planning te betrekken. De moeizame totstandkoming van de (personele) planning heeft tot gevolg dat aan ad hoc-behoefte van diensten moeilijk kan worden voldaan. Bij de Algemene Inspectiedienst en de *pool* van waarnemers werd de huidige planningssystematiek dan ook als inflexibel ervaren. Bij de visserij-inspecties is bijvoorbeeld de moeilijkheid dat pas kort voor de uitvoering afstemming op de actualiteit kan plaatsvinden. Actuele risico-analyses, vangstmogelijkheden, prijsvorming, beschikbare vangstrechten en weersomstandigheden bepalen de gewenste controletijd en -plaats. Inspelen op dergelijke ad hoc-behoefte betekent voor het Kustwachtcentrum dat met een aantal andere geplande acties geschoven moet worden. Er treedt vervolgens een domino-effect op, waarbij het moeizame proces van invulling van de personele planning opnieuw begint.

Het grootste planningsprobleem bleek overigens bij het Kustwachtvliegtuig van Rijkswaterstaat te liggen. Dit wordt geleased van Martinair en door dit bedrijf ook onderhouden. De vliegers worden geleverd door de Marine en de Politie Luchtvaartdienst. De waarnemers die meevliegen zijn van Rijkswaterstaat, het Korps Landelijke Politiediensten en de Algemene Inspectiedienst. Het feit dat bij de inzet veel verschillende diensten betrokken zijn, maakt de afstemming voor het Kustwachtcentrum lastig. Rijkswaterstaat gaf aan dat de inzet van dit vliegtuig buiten de reguliere planning op grote problemen stuitte.

3.2.4 Verantwoording

De directeur van het Kustwachtcentrum dient ieder kwartaal te rappor-

teren over de uitvoering van het jaarplan aan het driehoeksoverleg en de Coördinatiecommissie Noordzee-Aangelegenheden. Deze rapportages bleken volgens de beschreven opzet opgesteld en besproken in het driehoeksoverleg en de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee. De rapportages gaven inzicht in de realisatie van het jaarplan. Ook werden problemen bij de uitvoering onder de aandacht van de diensten gebracht. Deze problemen werden of (bilateraal) opgelost door het Kustwachtcentrum, of door de diensten onderling, of in het driehoeksoverleg. In de kwartaalrapportages ontbrak informatie over de inzet van de Vaarwegmarkeringsdienst.

In het jaaroverzicht voor 1996 geeft het Kustwachtcentrum per beleids-terrein inzicht in de geplande en gerealiseerde vaar- en vliegreuen, oorzaken van grote afwijkingen en het aantal opgemaakte dossiers van overtredingen. In de overeenkomst van 1 juni 1995 zijn over de financiële verantwoording geen afspraken gemaakt. In het jaaroverzicht wordt dan ook geen inzicht gegeven in de uitgaven voor de Kustwachtoperaties. Ook ontbreken in het jaaroverzicht gegevens over de waarnemingen op het terrein van douanetoezicht.

De Rekenkamer stelde vast dat niet voorzien is in een periodieke rapportage over de voortgang van de reorganisatie en het functioneren van de Kustwacht op hoog ambtelijk niveau. In het kabinetsbesluit van 1994 is overigens ook niet voorzien in een evaluatie van de reorganisatie.

4 UITVOERING 1994–1996

4.1 Uitvoering van 13 Kustwachttaken

4.1.1 Beschikbaar materieel

Diensten stellen hun vaar- en vliegtuigen voor een bepaald aantal uren per jaar ter beschikking aan de Kustwacht. Alleen de vaartuigen van de Douane en het Kustwachtvliegtuig opereren vrijwel geheel onder de vlag van Kustwacht. (Bijlage 3 geeft inzicht in het beschikbare materieel.) In 1996 bleek de totaal beschikbare capaciteit aan vaar- en vliegtuigen vrijwel niet veranderd ten opzichte van 1994 en 1995. Veranderingen in de realisatiecijfers van de Kustwacht zijn derhalve niet terug te voeren op wijzigingen in de capaciteit.

De inzetbaarheid van dit materieel was in een aantal opzichten beperkt:

- de vaar- en vliegtuigen waren aangeschaft voor de eigen taken van de diensten, en daardoor niet geschikt voor alle Kustwachttaken;
- een aantal vaar- en vliegtuigen had een beperkte actieradius op de Noordzee;
- bij uitval was het moeilijk of niet mogelijk om vervanging te vinden;
- de mogelijkheden om vluchten naar een ander tijdstip te verschuiven waren zeer beperkt vanwege vluchten voor de eigen dienst.

Er was geen sprake van een gemeenschappelijk vlootbeleid voor onderhoud en aanschaf van materieel voor de Kustwacht.

4.1.2 Algemeen beeld realisatie

Het aantal daadwerkelijk gevlogen en gevaren uren was volgens de diensten in 1996 ten opzichte van 1995 en 1994 nauwelijks veranderd. Evenals in voorgaande jaren was sprake van veel uitval, waardoor een aantal handhavingstaken onvoldoende kon worden uitgevoerd. Vanaf 1996 worden met zogenoemde taakcombinaties meer taken uitgevoerd binnen hetzelfde aantal vaar- en vliegunen. Zo wordt verkeers- en milieutoezicht tegelijkertijd uitgevoerd. Dit leidt er ook toe dat met dezelfde capaciteit meer vaar- en vliegunen worden gerealiseerd.

Het algemeen beeld voor de realisatie van het jaarplan 1996 was verder:

- *vaaruren*: de realisatie kwam in 1996, ondanks voorziene uitval, lager uit dan de in het jaarplan vastgelegde behoefte;
- *vliegunen*: door taakcombinaties kon aan de kwantitatieve behoefte worden voldaan. In kwalitatieve zin kon echter niet worden voldaan aan de behoefte van diensten door het lager uitvallen van de gerealiseerde vliegunen van het Kustwachtvliegtuig van Rijkswaterstaat en het vliegtuig van het Korps Landelijke Politiediensten.

Volgens het jaaroverzicht van de Kustwacht voor 1996 werd slechts 30 tot 40% van de voorgenomen acties uit het jaarplan daadwerkelijk door de aanvragende dienst uitgevoerd.

Een vergelijking van de precieze aantallen gerealiseerde vaar- en vliegunen per taak in de periode 1994–1996 bleek slechts gedeeltelijk mogelijk. In 1994 en 1995 waren er geen afspraken over door de diensten te verstrekken gegevens aan het Kustwachtcentrum. Bovendien was sprake van een gebrekkige registratie en van definitieverschillen tussen diensten.

4.1.3 Algemene handhaving

Bij de algemene handhaving (politie- en douanetoezicht en grensbewaking) zijn Korps Landelijke Politiediensten, Openbaar Ministerie, Douane en Marechaussee betrokken.

In het jaarplan voor 1996 waren voor planmatige en ad hoc-acties van Douane en het Korps Landelijke Politiediensten bijna 3618 vaaruren geclaimd. Uit het jaarverslag over 1996 blijkt dat hiervan slechts 902 vaaruren werden gerealiseerd. Ondanks een verzoek van het Kustwachtcentrum aan de betrokken diensten zijn deze uren gedurende het jaar niet benut.

De uitval bij algemene handhaving werd volgens de kwartaalrapportages veroorzaakt door onderhoudsperiodes van douanevaartuigen en slechte weersomstandigheden (ijsgang, mist). Een knelpunt voor de vliegende surveillance vormde ook hier het niet beschikbaar zijn van vliegers van de Politie Luchtvaartdienst.

Gedurende de eerste drie kwartalen van 1996 werd de planning van de nachtelijke varende surveillance niet gehaald (zie tabel 1).

Tabel 1 Planning en realisatie preventieve varende surveillance 's nachts

	1e kwartaal	2e kwartaal	3e kwartaal
Planning	436	378	369
Realisatie	169	226	169

Bron: kwartaalrapportages 1996

Politietoezicht

Volgens het jaaroverzicht 1995 waren er in dat jaar 1000 vaaruren voor politietoezicht met Politievaartuigen voorzien. In 1996 werden deze vaartuigen voor slechts 200 uur bestemd voor algemene handhaving (bijlage 4).

De overige vaaruren werden met name ingezet voor visserijcontrole. Het Korps Landelijke Politiediensten stelde in 1996 ook 550 vliegreuren ter beschikking. Hiervan waren 366 uren gereserveerd voor algemene handhaving.

In 1994 en 1995 rapporteerden vaartuigen van het Korps Landelijke Politiediensten niet aan het Kustwachtcentrum over hun inzet. Zij voeren die jaren niet onder de vlag van de Kustwacht. In 1996 werd de deelname hervat.

Door ook aandacht te besteden aan algemene handhaving bij het uitvoeren van vluchten voor het toezicht op het milieu en verkeer kon in 1996 in het geografisch gebied buiten de driemijls-zone meer gesurveilleerd worden. Bij de nachtelijke vliegende surveillance binnen de driemijls-zone én de nachtelijke varende surveillance werd de planning niet gerealiseerd. Ook in begin 1997 werd de planning van de nachtelijke varende surveillance niet gerealiseerd.

Douanetoezicht

De Douane stelt twee vaartuigen vrijwel geheel ter beschikking aan de Kustwacht.

In de jaren 1994 en 1995 werden de voorgenomen vaaruren voor de douanecontrole niet gerealiseerd. In 1995 waren 4753 uren gepland, terwijl de realisatie uitkwam op 3040 uren. De oorzaken waren technische mankementen en onderhoud aan douanevaartuigen. In 1996 was er opnieuw sprake van langdurig uitval. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het vrij lang duurde voordat een vervangend vaartuig gevonden was.

Hiermee kon de uitval slechts gedeeltelijk worden gecompenseerd. Vanaf 1996 wordt douanetoezicht meegenomen bij het uitvoeren van algemene handhaving. Bij de registratie wordt het aantal gerealiseerde vaaruren voor douanetoezicht niet meer gespecificeerd.

De Douane bleek te experimenteren met controles vanuit de lucht, vanwege twijfel over het rendement van langdurige varende aanwezigheid op zee. Voor 1997 was voor het eerst voorzien in 50 uur aan luchtwaarneming.

Grensbewaking

Het beleid van de Marechaussee is er op gericht controles vooral te laten plaatsvinden in de havens. De schepen van de Marechaussee varen daarom in de havens, maar zijn wanneer nodig door de directeur Kustwachtcentrum inzetbaar voor zoek- en reddingsacties.

In 1994 werden nog 640 uren gepland voor opstappers van de Marechaussee bij andere diensten, die echter niet werden gerealiseerd. De Marechaussee had voor het jaarplan 1996 geen acties op of boven de Noordzee gepland. In het jaarplan voor 1997 is de grensbewaking niet meer opgenomen.

Sinds medio 1997 heeft de Marechaussee echter één luchtwaarnemer in opleiding.

4.1.4 Handhaving wetgeving scheepvaartverkeer

Het Ministerie van VenW is verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid op de Noordzee. Het Korps Landelijke Politiediensten is belast met het toezicht op het scheepvaartverkeer en de uitrusting van schepen. Met bestuurlijk respectievelijk strafrechtelijk optreden zijn de Scheepvaartinspectie en het Openbaar Ministerie belast.

Voor het uitvoeren van preventieve surveillances waren beide schepen van de Douane, en voor ad hoc-acties politie-vaartuigen ingepland. Ook hier werden in 1995 de geplande uren voor varende surveillance niet gerealiseerd vanwege het ontbreken van politievaartuigen. Een andere oorzaak was de eerder genoemde uitval van één van de twee douanevaartuigen. In 1996 en begin 1997 werd de planning voor het toezicht op de scheepvaart wel gerealiseerd. Dit is te verklaren door de inzet van een extra schip, de Waker.

Ook in de jaren 1994–1995 werd de planning voor de vliegende surveillance niet gehaald. Er waren geen vliegers van de Politie Luchtvaartdienst beschikbaar. In beide jaren was één vliegtuig ingepland. Voor vliegende surveillance waren in 1996 vrijwel alle vliegtuigen van de Kustwacht ingepland.

Het geplande aantal vlieguren was gestegen van 200 uur in 1995 naar 270 uur in 1996. In 1996 werden de geplande vlieguren meer dan gerealiseerd door toezicht op scheepvaartverkeer als tweede opdracht op vluchten mee te geven.

4.1.5 Handhaving milieuwetgeving

Het Ministerie van VenW is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van een aantal milieuwetten. Dit toezicht wordt voornamelijk door vliegende surveillance uitgeoefend.

De in 1996 beoogde 1290 vlieguren voor kustwachttaken met het Kustwachtvliegtuig werden tussentijds verlaagd tot 1200.

Een tekort aan vliegers bij de Politie Luchtvaartdienst was er de oorzaak van dat de geplande inzet aan vliegers in de eerste helft van 1996 niet kon worden gerealiseerd. Ook in 1994 en 1995 lag hier al een knelpunt in de uitvoering.

Na intensief overleg met deze dienst werd een tijdelijke oplossing gevonden. De dienst leidde in de eerste helft van het jaar extra vliegers op, terwijl de Marine twee vliegers voor twee jaar detacheerde bij de dienst. Rijkswaterstaat betaalde zowel de opleidingskosten voor de vliegers van de Politie Luchtvaartdienst als de loonkosten van de Marinevliegers. In de praktijk bleef de situatie zo dat de inzet van dit vliegtuig afhankelijk was van enerzijds de beschikbaarheid van vliegers en anderzijds onderhoudsperiodes. Hierdoor werd de inzet buiten de routinematige vluchten bemoeilijkt en liet de flexibiliteit van de inzet te wensen over.

Het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken was begin 1996 ontevreden over de inzet van het vliegtuig. De planning van nachtelijke vluchten werd niet gehaald, terwijl deze dienst juist voor het toezicht op lozingen van de scheepvaart om nachtelijke surveillance had gevraagd. Illegale olielozingen vinden vaak in de nachtelijke uren plaats.⁵ Ook begin 1997 bleef de uitvoering van nachtelijke vluchten een probleem. Door bij vluchten van twee andere vliegtuigen milieutoezicht als tweede taak mee te geven, kwam de realisatie van de algemene milieu-surveillance over 1996 uiteindelijk driemaal zo hoog uit als gepland.

Voor milieutoezicht waren voor 1996 400 vaaruren gepland. Er werden slechts 83 vaaruren gerealiseerd. Eén van de redenen hiervoor was dat initiatieven op basis van het Strategische Plan van Aanpak Naleving lozingsregels op de Noordzee niet van de grond waren gekomen.

4.1.6 Handhaving visserijwetgeving

De Algemene Inspectiedienst is verantwoordelijk voor het toezicht op de visserij. Zij verricht deze inspecties samen met het Korps Landelijke Politiediensten en de Douane.

In 1994–1995 werden geplande vaaruren in belangrijke mate niet gerealiseerd. Belangrijke oorzaak hiervan vormde de uitval van een mijnenbestrijdingsvaartuig en een douane-vaartuig als gevolg van technische mankementen. Ook de vliegende surveillance kampte in die jaren met aanzienlijke uitval, vaak door het ontbreken van vliegers. Soms waren visserij-inspecties niet zinvol vanwege vanwege slecht weer.

De visserijcontroles bleven volgens het jaaroverzicht ook in 1996 sterk achter bij de planning. De lage realisatie van vaaruren werd veroorzaakt door langdurige uitval van een douanevaartuig en een politievaartuig. Het schip De Waker van het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken stond voor 1 900 uur visserijcontrole ingepland. In de eerste helft van 1996 ontbrak voor de huur van dit schip een budget bij de Algemene Inspectiedienst. Daarnaast ontbraken soms inspecteurs van deze dienst op de momenten waarop wel vaartuigen en vliegtuigen beschikbaar waren. Ook in begin 1997 werden de geplande vaaruren onvoldoende gerealiseerd.

In de eerste helft van 1996 werden de nachtelijke surveillancevluchten onvoldoende gerealiseerd vanwege het niet beschikbaar zijn van vliegers van de Politie Luchtvaartdienst. Ook werd de beoogde geografische spreiding onvoldoende gerealiseerd; met name buiten de 12 mijlszone werd te weinig gecontroleerd. De reden hiervoor is dat er te weinig schepen in Kustwachtverband zijn ingebracht die ver genoeg de zee op kunnen. Overigens bleek de Europese Unie meer malen kritisch te zijn geweest over het niveau van de Nederlandse visserijcontroles. Dit betrof

⁵ De Rekenkamer rapporteerde hierover in 1996 in haar rapport Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 715, nrs. 1–2.

met name de effectiviteit en de mate van beschikbaarheid van de ingezette middelen.

De ministers van LNV en Financiën bleken inmiddels ingestemd te hebben met een voorstel van de Algemene Inspectiedienst voor de nieuwbouw van een patrouilleschip.⁶ Het Ministerie van LNV kan via de Europese Unie subsidie krijgen voor de bouw. Overigens zullen de investerings- en exploitatiekosten (na aftrek van EU-medefinanciering) de komende vier jaar op ongeveer f 18 miljoen uitkomen. De beschikbaarheid, stabiliteit en snelheid van de Kustwachtschepen van andere ministeries waren volgens het Ministerie van LNV onvoldoende. De noodzakelijke en geplande inzet werden jaar na jaar niet gerealiseerd.

4.2 Personele samenwerking

Een belangrijk winstpunt van de samenwerking is dat medewerkers van diensten kunnen «opstappen» op vaar- en vliegtuigen van andere diensten. In het algemeen bleek de samenwerking verbeterd. In de periode voor de reorganisatie was volgens de diensten vaker sprake van competentiestrijd.

De gezamenlijke uitvoering van patrouilles bleek echter te worden bemoeilijkt door verschillen in arbeidsvoorwaarden. De toegestane arbeidsduur en de regels voor rusttijden verschillen tussen de diensten. Het Korps Landelijke Politiediensten heeft bijvoorbeeld de regel dat politiemensen niet langer dan 11 uur achter elkaar mogen varen, terwijl de Douane vaarten maakt met een duur van 56 uur. In de praktijk bleek alleen de Algemene Inspectiedienst van de door de Douane geboden mogelijkheid gebruik te maken om waarnemers mee te laten varen. Bij de vliegers van het kustwachtvliegtuig doet zich een soortgelijk probleem voor. Op dit vliegtuig worden vliegers van Marine en Politie Luchtvaartdienst gezamenlijk ingezet. Marinevliegers hebben echter andere regels voor de maximale vliegduur dan vliegers van de Politie Luchtvaartdienst.

Daarnaast zijn de waarnemers en vliegers van verschillende diensten, bezig met hetzelfde werk, in een aantal gevallen verschillend ingeschaald en krijgen ze verschillende onkostenvergoedingen.

De mogelijkheden voor uniformering van de arbeidsvoorwaarden zijn beperkt omdat personeel zowel voor de Kustwacht als voor de eigen dienst wordt ingezet.

Een gemeenschappelijke opleiding voor luchtwaarnemers was in ontwikkeling. De varende medewerkers van Marine, Douane en Korps Landelijke Politiediensten kregen bij de Algemene Inspectiedienst een opleiding voor het visserijtoezicht.

De samenwerking wordt ook begrensd door de eigen wettelijke taken van diensten. De Douane en de Marechaussee bleken hun taken alleen door eigen personeel te willen laten uitvoeren, vanwege de benodigde specifieke deskundigheid. Ook de Algemene Inspectiedienst hechtte grote waarde aan het zelf uitvoeren van bepaalde onderdelen van het visserijtoezicht.

4.3 Bekostiging Kustwachtoperaties

Het Kustwachtcentrum heeft voor haar exploitatie met ingang van 1996 een eigen budget. Voor de financiering van operaties is er echter geen afgebakend budget. De uitgaven die gemoeid zijn met operaties worden verantwoord op de begrotingen van de deelnemende ministeries. Een totaal overzicht van deze uitgaven was niet aanwezig. In het onderzoek is aan de diensten gevraagd inzicht te geven in de directe en indirecte

⁶ Brief 1998 van de minister van LNV aan de minister van Financiën, 12 maart 1997, FEZ 97 270/BTA.

uitgaven die zij in 1996 maakten voor de Kustwacht (zie tabel 2). Het betreft uitgaven voor zowel handhavende als dienstverlenende taken.

Tabel 2 Personele inzet en totale uitgaven 1996 van de deelnemende diensten voor de Kustwacht (x f 1000)¹

Ministerie en diensten	bezetting in fte's	directe uitgaven	indirecte uitgaven	Totale uitgaven
1 V en W:				
• Rijkswaterstaat	11	7 495	66	7 561
• Vaarwegmarkeringsdienst	43	1 456	256	1 712
• dg Scheepvaart en Maritieme Zaken	6	3 435	560	3 995
2 Justitie:				
• liaisons Kustwachtcentrum	2		200	200
• schepen Korps Landelijke Politiediensten	7	1 750		1 750
• vliegtuigen Politie Luchtvaartdienst	5	956	40	996
3 Defensie:				
• Kustwachtcentrum (Marine)	44		9 138	9 138
• Marine	–*	4 642	495	5 137
• Marechaussee	1		97	97
4 LNV:				
• Algemene Inspectiedienst	7	1 444	96	1 540
5 Financiën:				
• Douane	30	3 579		3 579
Totaal	–	24 757	10 948	35 705

Toelichting:

* omdat met Marine-eenheden diverse activiteiten worden ontplooid (o.a. voor de Kustwacht) is volgens de Marine toerekening van het aantal fte's aan de activiteiten van de Kustwacht niet mogelijk.

¹ De cijfers zijn gedeeltelijk gebaseerd op schattingen, omdat materieel en personeel van een aantal diensten ook werden ingezet voor andere werkzaamheden, en hun administraties het niet of slechts gedeeltelijk mogelijk maakten om uitgaven toe te rekenen aan Kustwachttaken.

Nadere afspraken over onderlinge kostenverrekeningen voor de inzet van extra middelen bleken in de overeenkomst uit 1995 niet te zijn vastgelegd. In het eerdere convenant uit 1987 was wel geregeld dat voor extra vliegreizen diende te worden betaald; voor extra vaaruren niet. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de onderlinge verrekeningen.

Uit het onderzoek bleek dat de diensten zeer verschillende standpunten hadden over onderlinge kostenverrekeningen. De Douane was geen voorstander van verrekening. De Vaarwegmarkeringsdienst en de Marine wezen erop dat zij worden gefinancierd op basis van budgetfinanciering. Meer vliegen of varen voor andere diensten in het Kustwachtverband betekent minder financiële ruimte voor de eigen taken.

De gehanteerde tarieven verschilden aanzienlijk. Soms werd alleen een deel van de variabele kosten in rekening gebracht (directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken), in andere gevallen alle kosten die direct gerelateerd zijn aan de vaaruren (Marine) en soms werd ook gerekend met integrale uurtarieven (Vaarwegmarkeringsdienst, Rijkswaterstaat).

Een aantal van deze kostenverrekeningen had gezorgd voor spanningen tussen de diensten. Het Ministerie van LNV nam in 1996 het standpunt in dat het niet wenste te betalen voor het meevaren met De Waker, omdat dit schip eigendom was van het Rijk en beschikbaar was. Het betalen van dergelijke kosten zou een precedent scheppen.⁷ Tegelijkertijd hadden andere diensten onvrede met de situatie dat de Algemene Inspectiedienst

⁷ Zie brief Plv. SG LNV aan Dg Scheepvaart en Maritieme Zaken, 22 mei 1996.

nadrukkelijk eisen aan vaar- en vliegcapaciteit stelde, zonder daar zelf op enigerlei wijze financieel of materieel aan bij te dragen. Een ander geval betrof de kosten die de Vaarwegmarkeringsdienst had gemaakt voor Justitie. Deze dienst diende een rekening in die nooit werd betaald.

Een aantal diensten gaf aan dat bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld het bergen van afgezonken (illegale) netten van vissersschepen, niet werden uitgevoerd als bleek dat voor de inzet van een schip van een andere dienst moest worden betaald.

4.4 Rol Kustwachtcentrum

Met het kabinetsbesluit van 1994 kreeg de Marine in de persoon van de directeur van het Kustwachtcentrum de operationele leiding over de Kustwachteenheden. Deze bevoegdheid is gestoeld op de in het jaarplan vastgelegde afspraken met de diensten. De directeur dient te zorgen voor de planning van de vaar- en vliegtuigen en de coördinatie tijdens de uitvoering. De Rekenkamer stelde vast dat de diensten in het algemeen positief waren over de strakkere leiding van de operaties door de Marine.

Gedurende 1996 werd het jaarplan regelmatig aangepast. De vele inbreuken op de planning waren voor de directeur van het Kustwachtcentrum, zoals uit het voorgaande bleek, moeilijk beheersbaar. Zijn operationele leiding bleek door verschillende factoren beperkt te worden:

- geen mogelijkheid om in te grijpen als personeel van de diensten niet inzetbaar is of als bij inzet van materieel voorrang wordt gegeven aan taken van de eigen dienst;
- afhankelijkheid van de specialistische kennis van de diensten (bijvoorbeeld voor de bestrijding van olievlekken);
- (te) weinig inzicht in (technische) beschikbaarheid en kosten van het materieel;
- gebrek aan financiële ruimte om in voorkomende gevallen extra materieel en personeel in te huren voor Kustwachttaken.

Deze beperkingen vloeien overigens voort uit het gekozen organisatie-model: de Kustwacht is een samenwerkingsverband van diensten die zeggenschap behouden over de inzet van hun eigen materieel, personeel en budgetten.

De aanvraag van en financiële afspraken over extra inzet werden door de diensten onderling geregeld. De directeur van het Kustwachtcentrum speelde daarbij een ondergeschikte rol. Het centrum bleek vrijwel geen inzicht te hebben in de tarieven van de diensten, de kosten van de operaties en de totale uitgaven. Een belangrijk sturingsmiddel voor een efficiënte inzet van mensen en middelen ontbrak hierdoor. In de overeenkomst is de informatievoorziening van het Kustwachtcentrum geregeld. Uit gesprekken met het centrum en de diensten bleek dat de gegevensuitwisseling over de operaties in het algemeen naar behoren verliep.

4.5 Rendement taakuitvoering

Ook na de reorganisatie bleven de diensten verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van Kustwachttaken. Volgens het kabinetsbesluit uit 1995 moest de relatie tussen doelstellingen van het overheidsbeleid en de inzet van middelen versterkt worden en moesten methodieken ontwikkeld worden om deze relatie te monitoren. Het kabinet was van mening dat algemene surveillance met vaartuigen kostbaar was en het effect ervan, met name de preventieve werking, moeilijk in te schatten.

Het kabinet zag meer in gerichte surveillances op basis van risico-analyses.

De beleidsplannen voor 1996 en 1997 lieten echter niet zien dat een dergelijke analyse van het rendement had plaatsgevonden. Wel bleek bekeken te worden of efficiënter kan worden gewerkt. Er was geëxperimenteerd met de combinatie van vliegtuigen en vaartuigen bij acties. Daarnaast werden binnen de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee in 1996 initiatieven genomen om te komen tot een systeem van effectiviteitsmeting. Diensten werden gevraagd indicatoren hiervoor uit te werken. Concrete resultaten waren nog niet geboekt.

Het stafbureau van Noordzee-officieren van Justitie registreert voor de Kustwacht de waarnemingen en legt dossiers aan van overtredingen. In het jaaroverzicht wordt hiervan verslag gedaan. De gepresenteerde gegevens leggen echter geen relatie tussen de inzet aan vaar- en vlieguren en de resultaten.

De Douane meldde met een nadere risico-analyse en afweging van in te zetten middelen begonnen te zijn. De Douane bleek tot nu toe niet aan de Kustwacht te rapporteren over haar waarnemingen.

Het Korps Landelijke Politiediensten experimenteerde in 1996 met een registratie van waarnemingen om inzicht te krijgen in de effectiviteit van surveillances op zee en in de zeehavens. Uit de evaluatie van het Maritiem Politie Team uit 1996 bleek dat een samenhangend beleid van het Korps Landelijke Politiediensten voor de politietaken op zee ontbrak.

De Marechaussee baseert zich op het vluchtrelaas van illegaal Nederland binnengekomen vreemdelingen. Daaruit blijkt niet dat veel vluchtelingen tussen de doorlaatposten aan de zeezijde Nederland binnenkomen.

Overigens schrijft het verdrag van Schengen wel voor dat er ook tussen de doorlaatposten controles dienen plaats te vinden. Hieraan was nog geen uitvoering gegeven, maar de Marechaussee was wel van plan evenals de Douane te beginnen met luchtsurveillances.

Uit een in november 1996 verschenen voortgangsnota blijkt welke initiatieven genomen worden ter bevordering van een veilig scheepvaartverkeer op de Noordzee.⁸ Op het rendement van de luchtsurveillances op de naleving van verkeerswetgeving wordt echter niet ingegaan.

De verontreinigingsrapportages van Rijkswaterstaat en een evaluatieonderzoek van het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken geven inzicht in het effect van het toezicht op de naleving van milieuwetgeving op de Noordzee.⁹

De Algemene Inspectiedienst stelt jaarlijks een bepaald niveau van controles vast, maar laat het van de korte termijn risico-analyse (visaanbod, weer, bedrijfresultaten in de sector e.d.) afhangen hoe en wanneer acties zullen plaatsvinden. Getracht werd te komen tot een verlaging van het benodigd aantal vaaruren per inspectie (van 9 uur naar 6,5 uur). In 1996 werd geëxperimenteerd met het gecombineerd opereren van een helikopter en Kustwachtvaartuigen.

⁸ Dg Scheepvaart en Maritieme Zaken, Verkeersveiligheid op de Noordzee, Rijswijk, augustus 1993.

Idem, Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee, Recht zo die gaat, Rijswijk, november 1996.

⁹ Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, Verontreinigingen op het Nederlands Continentaal Plat 1992-1994, Rijswijk, mei 1995. Regioplan, Olie op de golven. De effectiviteit van het Nederlandse lozingsbeleid, Amsterdam, februari 1995.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Overgang en beheer van het Kustwachtcentrum

De overdracht van het Kustwachtcentrum aan de Marine heeft volgens de nadere afspraken per 1 januari 1996 plaatsgevonden.

De controle van het financieel beheer en de verantwoording over 1996 bracht geen tekortkomingen aan het licht.

Het Kustwachtcentrum zal rond het jaar 2000 verhuizen van IJmuiden naar Den Helder. Daarmee worden personele en materiële besparingen beoogd. Deze moesten nog worden ingevuld. De Rekenkamer merkt op dat het daardoor op dit moment nog onduidelijk is of sprake zal zijn van een budgettair neutrale overgang.

Aansturing van de Kustwacht

De aansturing van de Kustwacht door de diensten is na de reorganisatie verbeterd. Met ingang van 1996 leggen de diensten één keer per jaar hun beleidsmatige behoefte aan inzet van vaar- en vliegtuigen vast in een Jaarplan. Hieruit volgt een scheiding van beleid en uitvoering. Een probleem uit het verleden, een te grote betrokkenheid van de ministeries bij de dagelijkse uitvoering, is hierdoor verminderd.

Er bleken echter punten in de planningscyclus voor verbetering vatbaar. De jaarplannen voor 1996 en 1997 waren niet volledig. Er ontbraken gegevens over de inzetbaarheid van vaar- en vliegtuigen, en inzet voor de grensbewaking was niet voorzien. Ook bleken de beleidsdoelstellingen zeer globaal geformuleerd en ontbrak in veel gevallen een nadere onderbouwing van de behoefte aan vaar- en vliegreuen.

Door de gebrekkige beschikbaarheid van personeel bleek het planningsproces moeizaam te verlopen, wat tot gevolg heeft dat er weinig ruimte is voor ad hoc-acties.

Het bevreemdt de Rekenkamer dat het Staatstoezicht op de Mijnen van het Ministerie van EZ, dat toezicht houdt op de *offshore*-industrie de enige overheidsdiensten met handhavingstaken op de Noordzee is die buiten het samenwerkingsverband van de Kustwacht is gebleven.

Uitvoering

De overgang van het Kustwachtcentrum in IJmuiden van het Ministerie van VenW naar de Marine heeft naar de mening van de meeste diensten gezorgd voor een strakkere leiding van de operaties. Ook de samenwerking tussen de diensten bij de uitvoering van acties is, naar verluidt, verbeterd.

De reorganisatie heeft echter geen duidelijk zichtbare verbetering gebracht in de realisatie van vaar- en vliegreuen in 1996 ten opzichte van de planning, in vergelijking met 1994 en 1995. Ook in 1997 waren er nog knelpunten.

De directeur van het Kustwachtcentrum heeft onvoldoende mogelijkheden om geplande acties uit te voeren. Hij kan niet ingrijpen als de vaartuigen, vliegtuigen of het personeel van de diensten niet op het afgesproken moment beschikbaar komen. Binnen het samenwerkingsverband is hij sterk afhankelijk van de medewerking van de diensten. Zijn rol is uitvoerend en volgend gebleven.

De samenwerkende diensten bleken hun financiële relaties onvoldoende geregeld te hebben. Door het ontbreken van inzicht in de uitgaven voor de

uitvoering van Kustwachttaken ontbreekt een belangrijk sturingsmiddel voor een efficiënte inzet van mensen en middelen.

Het kabinetsbesluit van 1994 vestigde de aandacht op het rendement van operaties op en boven zee. Binnen de Kustwacht bleek dit onderwerp in 1996 aandacht te hebben gekregen, maar goed onderbouwde risico-analyses en daaraan gekoppelde afweging van in te zetten middelen waren nog in ontwikkeling.

De Rekenkamer concludeert samenvattend dat de besturing van de Kustwacht na de reorganisatie is verbeterd, maar dat de door het kabinet beoogde verbetering van de prestaties nog niet is gerealiseerd.

5.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer acht het gezien de problemen bij de uitvoering in 1996 wenselijk dat de betrokken ministeries op hoog ambtelijk niveau toezicht houden op het functioneren van de Kustwacht. De komende jaren dient dit functioneren ook nadrukkelijk te worden gevolgd om vast te stellen of het huidige organisatiemodel de door het kabinet beoogde meerwaarde oplevert.

Bezien zou moeten worden hoe de directeur van het Kustwachtcentrum meer greep kan krijgen op het benodigde personeel en materieel voor het uitvoeren van de operaties op zee. Voor het uitvoeren van ad hoc-acties zou gedacht kunnen worden aan het toewijzen van een permanent beschikbare buffercapaciteit van personeel en materieel. Dit zou het mogelijk maken om beter tegemoet te komen aan een niet geplande vraag van de diensten.

Ook zou gezien moeten worden hoe de arbeidsvoorwaarden van tijdelijk onder de vlag van de Kustwacht opererende medewerkers meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Dit zou de planning en uitvoering van acties vereenvoudigen.

De diensten zouden moeten streven naar een betere onderbouwing van hun Noordzeebeleid en in relatie daarmee duidelijk moeten aan te geven wat zij gedurende een planningsjaar precies op de Noordzee voor acties willen realiseren. Daarop volgend zou nagegaan moeten worden welke vaar- en vliegtuigen en personeel daarvoor nodig zouden zijn. De acties voor het meten van het rendement van de handhaving kunnen bij deze analyse een belangrijke rol spelen en moeten worden voortgezet. Binnen de Kustwacht zou moeten worden nagegaan of het ontwikkelen van een gezamenlijk vlootbeleid voor aanschaf en onderhoud van schepen zinvol is.

Ten slotte zouden de diensten duidelijke afspraken moeten maken over wanneer en hoe kosten onderling worden verrekend. Daarnaast zou inzicht moeten worden verkregen in de kosten van de inzet van vaar- en vliegtuigen. De diensten zouden hun kostengegevens periodiek aan de directeur van het Kustwachtcentrum moeten zenden, zodat deze de doelmatigheid van de inzet kan bewaken.

6 REACTIES MINISTERS

Algemeen

De ministers van VenW en van Defensie reageerden gezamenlijk op het Rekenkamerrapport, de ministers van LNV, van Justitie, de staatssecretaris van Financiën en de minister van EZ reageerden afzonderlijk. Zij onderschreven op hoofdlijnen de conclusies van de Rekenkamer. De minister van BIZA liet weten geen aanleiding te hebben tot het maken van opmerkingen.

De ministers van VenW, van Defensie en van Justitie merkten op dat het Rekenkameronderzoek relatief kort na de reorganisatie was uitgevoerd waardoor de daarvan verwachte positieve effecten nog niet volledig zichtbaar waren. De staatssecretaris van Financiën deelde mede dat bij de voorbereiding van het jaarplan van de Kustwacht voor 1998 in ruime mate aandacht is geschonken aan de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Toezicht op hoog ambtelijk niveau

Een aantal bewindslieden reageerde op de aanbeveling van de Rekenkamer om op hoog ambtelijk niveau toezicht te houden op het functioneren van de Kustwacht.

De minister van LNV kon zich voorstellen dat deze aanbeveling werd overgenomen. De ministers van VenW en van Defensie waren van mening dat het ingestelde driehoeksoverleg en de Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee Aangelegenheden aan dit toezicht adequate invulling zouden gaan geven. De minister van Justitie was van mening dat het toezicht een taak is van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee.

De staatssecretaris van Financiën achtte een dergelijk toezicht ook gewenst om te kunnen vaststellen of het Kustwachtmodel de door het kabinet beoogde meerwaarde oplevert. Hij zou de minister van VenW vragen of deze functie kan worden uitgeoefend door de Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee Aangelegenheden of dat daarvoor een andere vorm moet worden gevonden.

Aansturing

De ministers van VenW en van Defensie vonden een versteviging van de beleidsmatige aansturing belangrijk. In de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee waren hiertoe inmiddels de noodzakelijke initiatieven ontplooid.

Ook gingen deze bewindslieden in op de aanbeveling van de Rekenkamer om te onderzoeken of een gezamenlijk vlootbeleid mogelijk is. Zij waren samen met de staatssecretaris van Financiën van mening dat de reeds bestaande Commissie Interdepartementaal Overleg inzake Zeegaande Vaartuigen het meeste geschikte orgaan is om hiervoor is. Met ingang van 1 januari 1998 is de directeur van het Kustwachtcentrum voorzitter van deze commissie.

De minister van EZ was van oordeel dat zijn ministerie om weloverwogen redenen niet deelneemt aan de Kustwacht. Enkele van zijn overwegingen zijn in het Rekenkamerrapport opgenomen. De minister van Justitie zag echter vanwege de nauwe samenwerking tussen het Staatstoezicht op de Mijnen en de Kustwacht wel voldoende aanleiding om het Ministerie van EZ in de toekomst volwaardig deel te laten nemen aan de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee.

Uitvoering

De ministers van VenW en van Defensie deelden de zorg van Rekenkamer omtrent de realisatie van vaar- en vlieguren ten opzichte van de planning.

Naar hun mening zal de directeur van het Kustwachtcentrum in overleg moeten treden met de leveranciers van middelen en personeel als deze niet op het afgesproken moment beschikbaar komen. Een complicerende factor blijft volgens hen echter dat de beschikbaarheid van middelen in handen is van de betrokken ministeries.

De door de Rekenkamer voorgestelde vorming van een permanent beschikbare buffercapaciteit van personeel en materiaal had niet hun voorkeur. De Staatssecretaris van Financiën wilde deze mogelijkheid wel nader bezien. De drie bewindspersonen waren echter allen van mening dat de oplossing in eerste instantie moet worden gezocht in een verbetering van de bestaande planning- en controlcyclus. Daarnaast zouden de toeleverende diensten hun toezeggingen over de inzet van middelen beter moeten nakomen.

De aanbeveling van Rekenkamer inzake de afstemming van arbeidsvoorwaarden van tijdelijk onder de Kustwacht opererende medewerkers zal door de minister van VenW in het driehoeksoverleg aan de orde worden gesteld.

De minister van Justitie schreef dat er inmiddels binnen het KLPD maatregelen zijn genomen om het gesignaleerde tekort aan waarnemers met ingang van 1998 op te heffen.

De ministers van VenW, van Defensie en van Justitie waren het met de Rekenkamer eens dat het maken van afspraken over de onderlinge verrekening van kosten aandacht verdient. Het onderwerp is inmiddels in de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee aan de orde geweest en zal verder aandacht krijgen bij het opstellen van de beleidsplannen voor de Kustwacht.

De minister van Justitie zag een oplossing voor de knelpunten bij de financiering in het creëren van een apart rijksbudget voor de Kustwacht. Uit het oogpunt van de effectiviteit zou het volgens haar wellicht de voorkeur verdienen op termijn te komen tot één organisatie.

De staatssecretaris was Financiën was van mening dat de bewindspersonen zelf verantwoordelijkheid zijn voor de inzet van middelen voor Kustwachtdoeleinden. Bij grote investeringen in personeel of materieel zouden zij terdege geadviseerd dienen te worden. De staatssecretaris zag hierin een taak voor het eerder genoemde toezichthoudend college.

De minister van LNV benadrukte dat de Overeenkomst voor de Kustwacht van 1995 door hem onder voorbehoud van de financiële paragraaf was getekend (de begroting ontbrak immers). De financiële afspraken uit het oude convenant uit 1987 bleven daarom van kracht tot er nieuwe afspraken waren gemaakt. Op grond van dat convenant behoefde volgens de minister voor de inzet van De Waker, een schip van het ministerie van VenW, geen vergoeding te worden betaald.

7 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer neemt met waardering kennis van de door de ministers voorgestelde en soms al in gang gezette verbeteringen. Haar zorg over de beschikbaarheid van vaar- en vliegtuigen en mensen voor de Kustwacht werd gedeeld door de ministers van VenW en van Defensie. De ministers constateerden echter dat het een complicerende factor blijft dat de directeur Kustwacht afhankelijk is van de participerende diensten voor de beschikbaarheid van mensen, vaar- en vliegmiddelen. De Rekenkamer beveelt de betrokken ministers aan om het niet bij deze constatering te laten maar om te zoeken naar daadwerkelijke mogelijkheden om de beschikbaarheid van mensen, vaar- en vliegtuigen voor de Kustwacht zeker te stellen.

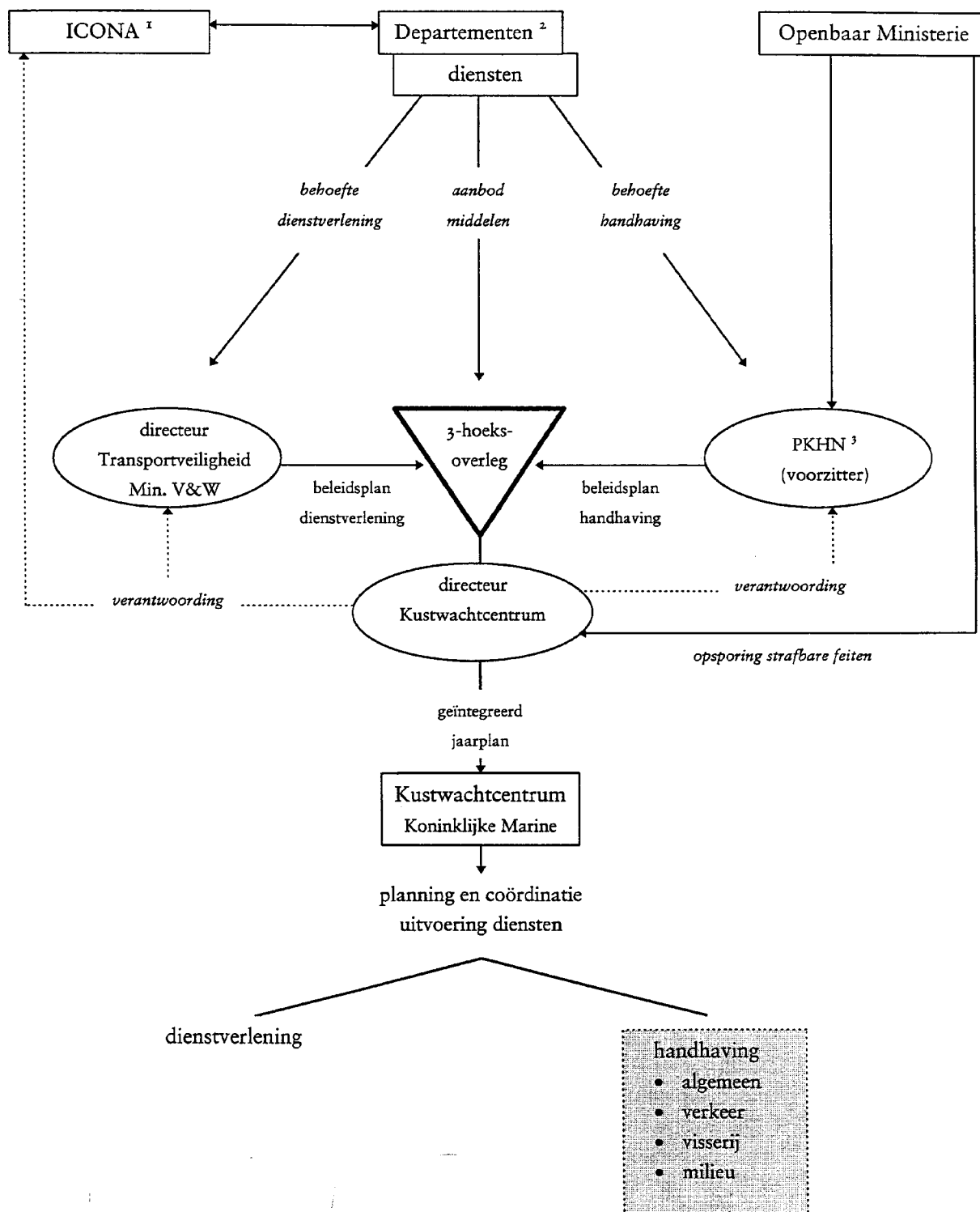
De Rekenkamer is verheugd dat een aantal ministers het belang van toezicht op hoog ambtelijk niveau op het functioneren van de Kustwacht onderschreef. De ministers verschilden van mening over de wijze waarop dit toezicht vorm dient te krijgen. De Rekenkamer onderstreept nog eens het belang van eenduidig en gezamenlijk toezicht op het functioneren van de kustwacht. Zij zal de ontwikkelingen rond de Kustwacht dan ook nadrukkelijk blijven volgen.

MINISTERIES, DIENSTEN EN RESULTAATSGBIEDEN

Tabel 1 Ministeries en diensten en resultaatsgebieden handhaving

Ministerie en diensten	Algemene Handhaving	Verkeer	Visserij	Milieu
V&W:				
• Rijkswaterstaat				X
• dg Scheepvaart en Maritieme Zaken		X		X
Justitie:				
• Korps Landelijke Politiediensten	X	X	X	X
• Openbaar Ministerie	X	X	X	X
Defensie:				
• Marechaussee	X			
LNV:				
Algemene Inspectiedienst			X	X
Financiën:				
• Douane	X		X	

De tabel laat zien dat er sprake is van verwevenheid tussen de diensten; meer diensten zijn op een zelfde resultaatsgebied werkzaam. De Korps Landelijke Politiediensten en het Openbaar Ministerie zijn betrokken bij alle taakgebieden.



¹ ICONA Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee Aangelegenheden

² Ministeries van V&W, Defensie, Justitie, BiZa, LNV en Financiën

³ PKHN Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee

BESCHIKBAAR MATERIEEL

Tabel Beschikbaar materieel Kustwacht in 1996

Vaartuigen en vliegtuigen	Uren beschikbaar voor Kustwacht	Toeleverend Ministerie en dienst-onderdeel
• Vliegtuigen		
– Kustwachtvliegtuig	1 290	VenW: Rijkswaterstaat
– Lynx helikopter	280	Defensie: Marine
– Orion	600	Defensie: Marine
– Islander	450	Justitie: Korps Landelijke Politiediensten
• Vaartuigen		
– de Waker (bergingsvaartuig/sleper)	8 760	VenW: dg Scheepvaart en Maritieme Zaken
– 8 vaartuigen	16 750	VenW: dg Scheepvaart en Maritieme Zaken
– 1 oliebestrijdingsvaartuig	500	VenW: Rijkswaterstaat
– 2 vaartuigen Douane	5 698	Financiën: Douane
– 3 vaartuigen Korps Landelijke Politiediensten	2 704	Justitie: Korps Landelijke Politiediensten
– 1 mijnenbestrijdingsvaartuig	3 360	Defensie: Marine

Bron: Geïntegreerd operationeel jaarplan 1996

De tabel laat zien dat de diensten hun materieel voor een bepaalde tijd ter beschikking stellen. Alleen de vaartuigen van de Douane en het Kustwachtvliegtuig opereren vrijwel geheel onder de vlag van de Kustwacht. De diensten kunnen overigens, na overleg, wel extra vaar- en vlieguren ter beschikking stellen.

BIJLAGE 4

**GEPLANDE INZET KUSTWACHTVAARTUIGEN EN -VLIEGTUIGEN
VOOR 1996**

Resultaatsgebied	Gewenste inzet in uren		Geplande inzet in uren	
	varend	vliegend	varend	vliegend
• Algemene handhaving	6 250	777	– 5 050 Douane-vaartuig – 750 Vaarwegmarkeringsdienst-vaartuig – 250 Mijnenbestrijdingsvaartuig – 200 Korps Landelijke Politiediensten	– 351 Orion – 366 Islander – 60 Lynx
• Milieu	400	1 470	– 103 Waker – 86 (P-25) – 125 (P-56) – 86 (P-94)	– 1 265 Kustwachtvliegtuig – 160 Orion; – 45 Islander
• Verkeer	2 452	270	– 1 202 (Waker) – 1 000 (Douane) – 250 Korps Landelijke Politiediensten	– 84 Orion – 74 Islander – 60 Lynx – 52 Kustwachtvliegtuig
• Visserij	7 238	515	– 2 142 Waker – 2 000 Mijnenbestrijdingsvaartuig – 1 807 Korps Landelijke Politiediensten – 1 289 Douane	– 191 Orion – 194 Islander – 130 Lynx

Bron: Geïntegreerd operationeel jaarplan-1996, p. 41.

VERREKENINGEN VAN KOSTEN TUSSEN DIENSTEN IN 1996

Vaartuig/vliegtuig	Leverend ministerie/dienst	Betalende dienst
• Vliegtuigen en helikopters		
– Kustwachtvliegtuig	VenW: Rijkswaterstaat, directie Noordzee	dg Scheepvaart en Maritieme Zaken voor vluchten milieutoezicht
– Lynx helikopter	Defensie: Marine	Algemene Inspectiedienst: voor extra vliegreuren visserijtoezicht
– Islander	Justitie: Korps Landelijke Politiediensten ¹	Algemene Inspectiedienst en Douane ² : 250 extra vliegreuren Staatstoezicht op de Mijnen voor inspecties offshore
– helikopter		
• Vaartuigen		
– Bergingsvaartuig de Waker	VenW: dg Scheepvaart en Maritieme Zaken	Algemene Inspectiedienst voor visserijtoezicht ³
– 8 vaartuigen		
Vaarwegmarkeringsdienst	VenW: dg Scheepvaart en Maritieme Zaken	Justitie: ad hoc-acties

¹ Hoewel het Staatstoezicht op de Mijnen geen deelnemer is aan het convenant, reserveert het Korps Landelijke Politiediensten wel helikopter-uren voor deze dienst. Deze worden bij het Staatstoezicht in rekening gebracht tegen kostprijs.

² Brief Korps Landelijke Politiediensten aan directeur Kustwachtcentrum, 14 december 1995 inzake capaciteitsplan Kustwacht.

³ Het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken brengt de Algemene Inspectiedienst-variabele kosten in rekening voor vaaruren van De Waker (1996 f 38 000).

De Algemene Inspectiedienst betaalde in 1996 in totaal f 463 000 aan andere diensten. Het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken betaalde f 800 000 aan Rijkswaterstaat. Het Staatstoezicht op de Mijnen kan voor inspecties op booreilanden gratis meevliegen met helikopters van de *offshore*-industrie. Voor een aantal onaangekondigde inspecties huurt deze dienst helikopters van de Politie Luchtvaartdienst, in 1996 was daarmee een bedrag van f 71 500 gemoeid.

Uit het onderzoek bleek dat de diensten zeer verschillende standpunten hadden over onderlinge kostenverrekeningen. De Douane is van mening dat dergelijke verrekeningen afbreuk kunnen doen aan de samenwerking. Deze dienst stelt haar twee schepen volledig ter beschikking aan de Kustwacht, zonder kosten in rekening te brengen, en verwacht ook van andere diensten een dergelijke opstelling. Andere diensten, zoals bijvoorbeeld de Vaarwegmarkeringsdienst en de Marine, wezen erop dat zij worden gefinancierd op basis van budgetfinanciering. Meer vliegen of varen voor andere diensten in de Kustwachtverband kan in hun geval betekenen dat minder gedaan kon worden aan de eigen taken.

Een aantal van deze kostenverrekeningen had gezorgd voor spanningen tussen de diensten. Zo nam het Ministerie van LNV in 1996 het standpunt in dat zij niet wenste te betalen voor het mee mogen varen met De Waker, omdat dit schip eigendom was van het rijk en er toch lag. Het betalen van dergelijke kosten zou een precedent scheppen om tot doorberekening van kosten over te gaan¹⁰. Ondertussen hadden andere diensten onvrede met de situatie dat de Algemene Inspectiedienst nadrukkelijk eisen aan hen stelde wat het beschikbaar stellen van vaar- en vliegcapaciteit betreft, zonder dat de dienst daar zelf op enigerlei wijze financieel of materieel aan bijdroeg¹¹.

Het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken had uiteindelijk aan de Algemene Inspectiedienst de inzet van De Waker aangeboden voor visserijtoezicht, tegen betaling van alleen de brandstofkosten. De discussie over een financiële regeling heeft ervoor gezorgd dat dit schip het grootste deel van 1996 niet werd benut door de dienst.

¹⁰ Zie brief Dg LNV aan Dg Scheepvaart en Maritieme Zaken, 22 mei 1996

¹¹ Zie onder meer verslag vergadering van Noordzee-officieren van Justitie, 16 april 1996

Een ander geval betrof kosten die de Vaarwegmarkeringsdienst had gemaakt voor Justitie. Zij diende een rekening in, maar deze werd nooit betaald.

Een zelfde geval speelde bij de directie Noordzee, die door de Algemene Inspectiedienst en het Openbaar Ministerie werd gevraagd een vissersschip op te brengen. De kosten daarvoor werden in rekening gebracht, maar werden niet betaald.

De Douane die haar beide schepen om niet ter beschikking stelde aan de Kustwacht, moest lang zoeken naar een vervangend schip dat eveneens om niet ter beschikking werd gesteld. Het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken bood de *Waker* aan, echter tegen een vergoeding. Uiteindelijk werd door het Korps Landelijke Politiediensten een vaartuig ter beschikking gesteld.