

Vergaderjaar 2002–2003

29 011

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de met ingang van 1 juli 2002 in werking getreden Wet van 18 april 2002 tot wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Stb. 244) (zie Kamerstukken II 2001/2002, 28 061, nrs. 1 e.v.), is reeds uiteengezet dat de inspectiefunctie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat per 1 juli 2001 zelfstandig is gepositioneerd binnen het ministerie. Dit is van groot belang voor de kerntaken van de inspectiediensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, te weten toezicht en uitvoering. Het toenemend aantal incidenten en de aandacht daarvoor in politiek en media vormden de aanleiding van de heroverweging van de positie van de inspectiefunctie. Meer specifiek geldt dat voor de intensief gevoerde discussies over de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, met een scherpere accentuering van de politieke verantwoordelijkheid voor uitvoering en toezicht, de problemen rond interne en externe informatievoorziening naar politiek en samenleving en het vertrouwen in bredere zin van de samenleving in een adequate uitvoering en toezicht van de wet- en regelgeving op het terrein van Verkeer en Waterstaat. Zoals in de aangehaalde memorie van toelichting is aangegeven, hebben deze ontwikkelingen ertoe geleid dat op 1 juli 2001 de Rijksverkeersinspectie, de Scheepvaartinspectie, de Nederlandse Luchtvaart Autoriteit, de Handhavingdienst Luchtvaart en de Rijksdienst voor de Radiocommunicatie zijn opgegaan in de per diezelfde datum ingestelde Inspectie Verkeer en Waterstaat (verder: IVW). Daarbij dient overigens nog te worden opgemerkt dat de divisie Telecom van de IVW met ingang van 22 juli 2002 is overgedragen aan het Ministerie van Economische Zaken (zie het besluit van 22 juli 2002, houdende de herindeling van de ministeriële taak met betrekking tot het telecommunicatie- en postbeleid alsmede met betrekking tot het beleid ten aanzien van de kabelsector en digitale televisie en radio via de ether (Stb. 419)).

Uitgangspunt daarbij was dat de organisatorische onderschikking van de verschillende inspectiediensten van Verkeer en Waterstaat aan de desbetreffende (beleids)directoraten-generaal van het ministerie werd beëindigd, en de verschillende inspectiediensten werden samengevoegd in een nieuw organisatieonderdeel met aan het hoofd een inspecteur-generaal, die rechtstreeks ressorteert onder de secretaris-generaal. De inspecteur-generaal is daardoor organisatorisch nevenschikt aan de directeuren-generaal. Zie hiervoor tevens het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat (besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 8 juni 2001 (Stcrt. 115), gewijzigd bij het Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 16 december 2002, Stcrt. 247).

Per 1 juli 2001 is de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat vastgesteld. Deze regeling maakte deel uit van het geheel van organisatie- en mandaatbesluiten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De eerste ervaringen met de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat hebben aanleiding gegeven tot de opstelling van een vervanger van de laatstgenoemde regeling, met een aangevulde en gewijzigde inhoud. Deze Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 beoogt in principe een definitieve regeling te bieden.

Hierboven werd al melding gemaakt van de met ingang van 1 juli 2002 in werking getreden wijzigingswet, waarbij – met uitzondering van de Scheepvaartinspectie – de vermelding op wetsniveau van de oude benamingen van de samenstellende delen van de IVW wordt aangepast. De Scheepvaartinspectie kon daarin niet worden meegenomen, aangezien hiervoor ook een wijziging op rijkswet-niveau was vereist. Voor een nadere toelichting op de «rijkswet-aspecten» van het onderhavige wetsvoorstel, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, dat gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in procedure wordt gebracht. De overeenkomstige «nationale» wijzigingen met betrekking tot de Scheepvaartinspectie zijn in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

2. Aanpassing gewone wetten

In verband met het verwijderen uit de «nationale» Nederlandse formele wetgeving van de vermelding «Scheepvaartinspectie» dient een 15-tal wetten te worden gewijzigd. Daarbij is de algemene lijn gevolgd dat overal waar gesproken wordt van «Scheepvaartinspectie» deze term wordt vervangen door «divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat». De ambtelijke dienst die gevormd werd door de Scheepvaartinspectie in Nederland is immers op 1 juli 2001 volledig overgegaan naar de inspectie en draagt nu de naam «divisie Scheepvaart». Vervanging van «Scheepvaartinspectie» door «Inspectie Verkeer en Waterstaat» zonder nadere beperking, zou het ongewenste gevolg hebben dat het aantal toezichthoudende ambtenaren op de naleving van een aantal (scheepvaart)wetten niet alleen sterk zou toenemen (de Scheepvaartinspectie/ divisie Scheepvaart telt ongeveer een vijfde van het totaal aantal medewerkers van de inspectie), maar ook zou worden uitgebreid met ambtenaren die bij uitstek deskundig zijn op het gebied van het wegverkeer of de luchtvaart, maar niet de noodzakelijke deskundigheid hebben ten aanzien van de scheepvaart. Daarom wordt voorgesteld de aanpassingen zoveel mogelijk één-op-één aan te brengen en in principe de vermelding «divisie Scheepvaart» van de inspectie te hanteren. Een alternatieve oplossing zou nog zijn geweest om de lijn te volgen die in de aangehaalde wijzigingswet, houdende wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voor een beperkt aantal wetten is

gevolgd, en in plaats van de «divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat» te spreken van «door Onze Minister aan te wijzen ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat». Aangezien het hier echter steeds gaat om zeer specifieke scheepvaartwetten waarbij toch geen andere ambtenaren van de inspectie dan die van de divisie Scheepvaart zouden worden aangewezen, wordt die tussenstap op dit moment overbodig geoordeeld.

Overal waar gesproken wordt van «hoofd van de Scheepvaartinspectie» en het gaat om toezichtstaken, wordt voorgesteld dit in de nationale (niet rijks-) regelgeving te wijzigen in «inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat». Voor dit laatste is gekozen omdat het onwenselijk wordt geacht op het niveau van de formele wet te verwijzen naar een ambtelijk functionaris onder het niveau van een directeur-generaal. Daarenboven zou het voor de inspecteur-generaal een belemmering kunnen vormen bij de verantwoorde inrichting van de inspectie indien een van de aan hem ondergeschikte functionarissen, te weten i.c. de hoofdinspecteur van de divisie Scheepvaart, over eigen wettelijk geattribueerde bevoegdheden zou beschikken. Dat zou ook op gespannen voet kunnen komen met de verplichting van de inspecteur-generaal ingevolge de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 om een jaarwerkplan en een jaarbericht vast te stellen. Voor de praktische werkwijze van de inspectie maakt dit overigens geen verschil, omdat de inspecteur-generaal uiteraard zal voorzien in de nodige mandaatverlening aan de hoofdinspecteurs van de divisies die van de inspectie deel uitmaken. Voor wat betreft het jaarbericht moet overigens nog wel bedacht worden dat ingevolge artikel 11 van de Schepenwet het hoofd van de Scheepvaartinspectie jaarlijks een «beredeneerd verslag over de werking en de toepassing van de wettelijke voorschriften en den gang van den dienst» aan de Minister van Verkeer en Waterstaat dient te zenden, die dit verslag doet toekomen aan de Staten-Generaal en aan de Gouverneur en de Staten van de Nederlandse Antillen. Dit voorschrift vertoont veel overeenkomsten met het jaarbericht dat ingevolge artikel 14, vierde lid, van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 aan het parlement zal worden toegezonden. In de praktijk zal het verslag van het hoofd van de Scheepvaartinspectie deel uitmaken van het jaarbericht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gebleken dat de toedeling van taken bij wijze van attributie of mandaat van uitvoerende of toezichthoudende bevoegdheden aan ambtenaren op het terrein van Verkeer en Waterstaat overigens zeer uiteenlopend is vormgegeven. Het ligt in de bedoeling om dit geheel te heroverwegen en hier meer lijn in te brengen. Een dergelijke operatie is gelet op de hoeveelheid bestaande regelgeving uiterst omvangrijk. Te gelegener tijd zullen de uitkomsten van deze operatie behulpzaam zijn bij een heldere opzet van de regelgeving en het gebruik van het mandaats- resp. attributie-instrument ten aanzien van de inspectie. In de tweede helft van 2003 zal een onderzoeksrapport ten aanzien van de te hanteren uitgangspunten voor de eerdergenoemde operatie beschikbaar komen.

Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook voor (het hoofd van) de Scheepsmetingsdienst. Oorspronkelijk was de Scheepsmetingsdienst een afzonderlijke ambtelijke dienst, die zowel formeel als organisatorisch geheel los stond van de Scheepvaartinspectie. Ruim vijf jaar geleden is aan die organisatorische scheiding echter een einde gemaakt en is de Scheepsmetingsdienst organisatorisch deel gaan uitmaken van de Scheepvaartinspectie. Het hoofd van de Scheepvaartinspectie werd qualitate qua ook hoofd van de Scheepsmetingsdienst. Formeel is de Scheepsmetingsdienst echter als aparte entiteit blijven bestaan. Aangezien de

Scheepvaartinspectie met inbegrip van de Scheepsmetingsdienst is opgegaan in de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt ook het formele onderscheid op te heffen, en ook de vermelding «Scheepsmetingsdienst» te vervangen door «divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat» en «hoofd van de Scheepsmetingsdienst» door «inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat».

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In deze artikelsgewijze toelichting zullen alleen die aspecten van de desbetreffende artikelen worden toegelicht die nog niet in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde zijn gekomen.

Artikel I

In onderdeel E wordt voorgesteld artikel 30, derde lid, van de Binnenschepenwet te laten vervallen. De daar geregelde situatie kan zich in feite niet voordoen, omdat het besluit over het al dan niet afgeven van een certificaat formeel altijd wordt genomen door of namens de inspecteur-generaal (naar de huidige tekst: het hoofd van de Scheepvaartinspectie). Verschil van inzicht tussen het hoofd van de Scheepvaartinspectie en de ambtenaar van de Scheepvaartinspectie die toevalligerwijs feitelijk de desbetreffende inspectie uitvoert, kan nooit een zelfstandig besluit opleveren, waartegen beroep zou moeten worden opengesteld. Artikel 30, derde lid, biedt mitsdien een belanghebbende geen extra rechtsbescherming en kan derhalve zonder enige consequentie vervallen.

Artikel III

Tot aan 29 augustus 1997, zijnde het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit van 19 augustus 1997 tot wijziging van de Maatregel teboekgestelde schepen 1992 in verband met de overgang van de taak ter zake van het branden van schepen van de Scheepsmetingsdienst naar de Dienst voor het kadaster en de openbare registers en enige procedurele wijzigingen (Stb. 372), geschiedde het branden van te boek staande schepen door ambtenaren van de Scheepsmetingsdienst. Sedertdien is ingevolge artikel 22, eerste en zesde lid, van de Maatregel teboekgestelde schepen 1992 daarmee belast een ambtenaar van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers of een andere door de bewaarder daarmee belaste persoon. Artikel 24, eerste lid, tweede volzin, van de Kadasterwet wordt dienovereenkomstig aangepast.

Artikel XV

In onderdeel A wordt een omissie hersteld. In de Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Stb. 180) is abusievelijk een tweede onderdeel m ingevoegd in artikel 1 van de Zeevaartbemanningwet. In het onderhavige wetsvoorstel is het wenselijk twee nieuwe onderdelen in te voegen in artikel 1 van deze wet. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om artikel 1 van de Zeevaartbemanningwet weer van een geheel doorlopende lettering te voorzien.

Artikel XVI

In het voorstel van wet tot vaststelling van regels omtrent de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen in Nederland (Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen) (Kamerstukken II 2001/02, nr. 2) wordt in het voor-

gestelde artikel 4.2, eerste lid, onderdeel h, de Scheepvaartinspectie genoemd. Indien dat voorstel van wet tot wet wordt verheven, zal ook de vermelding van «Scheepvaartinspectie» in die wet moeten worden aangepast aan de huidige aanduidingen, te weten: divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Artikel XVI bevat daarvoor een voorziening.

Artikel XVII

De inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel dient te geschieden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te kunnen afstemmen op die van het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de totstandkoming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van een groot aantal besluiten waarin de termen «(hoofd van de) Scheepvaartinspectie» of «(hoofd van de) Scheepsmetingsdienst» op overeenkomstige wijze moeten worden aangepast als is gebeurd in dit wetsvoorstel. Daarnaast is inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wenselijk in verband met de Tijdelijke referendumwet; het onderhavige wetsvoorstel zal nadat het tot wet is verheven, op grond van die wet referendabel zijn. De mogelijkheid om de artikelen en onderdelen van dit wetsvoorstel gedifferentieerd in werking te laten treden, houdt verband met de samenhang die bestaat tussen het onderhavige wetsvoorstel en een aantal andere wetsvoorstellen, waaronder het voorstel van wet tot wijziging van de Zeevaartbemanningwet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 28 803, 2002/03, nr. 2) en het voorstel van wet tot vaststelling van regels omtrent de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen (Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen).

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs