

30 april 2020

Onderzoek naar nieuwe organisatievorm van het scheepsregister

FINAAL
RAPPORT



Management Samenvatting

Tegen de achtergrond van een dalend aantal geregistreerde schepen in het Nederlandse scheepsregister is PwC gevraagd het proces te organiseren en te begeleiden om te komen tot de meest passende organisatievorm voor het scheepsregister, gegeven de ambitie van de Nederlandse overheid. Als penvoerder van deze rapportage heeft PwC haar advies gebaseerd op de door de beleidsdirectie geformuleerde ambitie, de inzichten uit eerdere onderzoeken en de inhoudelijke bijdragen van verschillende experts vanuit overheid en bedrijfsleven.

Op korte termijn besluit over organisatievorm die aansluit bij ambitie

In het werkprogramma Maritieme Strategie is opgenomen dat in 2020 wordt besloten over de organisatievorm van het scheepsregister. Het doel van dit onderzoek is om deze besluitvorming te faciliteren. De te beantwoorden hoofdvraag hiervoor is: *‘Welke organisatievariant van het scheepsregister geniet de meeste steun van beslissers, gelet op de ambitie van de Nederlandse overheid ten aanzien van haar maritieme strategie?’*

Hierbij zijn vier organisatievarianten beschouwd:

1. Referentie: de huidige organisatievorm zonder aanpassingen.
2. Huidig+: de taakverdeling zoals hij nu is blijft behouden, er worden aanvullende maatregelen binnen de huidige structuur geïmplementeerd.
3. Publiek: taken worden ondergebracht in een apart dienstonderdeel dat zich profileert als maritieme autoriteit
4. Publiek-privaat: taken worden ondergebracht bij een commerciële registerpartij op basis van een juridisch arrangement met de overheid

Toppositie Nederlandse scheepsregister wordt bedreigd

De Nederlandse vlag staat wereldwijd voor kwaliteit. Schepen onder de Nederlandse vlag voldoen aan de hoogste internationale standaarden met betrekking tot veiligheid, milieu en werkomstandigheden aan boord. De Maritieme Strategie 2015-2025 beoogt een internationale duurzame maritieme toppositie van Nederland. De afgelopen jaren is de groei van het aantal schepen onder Nederlandse vlag tot stilstand gekomen - het aantal schepen neemt nu zelfs af. Bij een doorgaande trend is de verwachting dat op termijn ook beheers- en managementactiviteiten uit Nederland zullen vertrekken. Daarmee daalt de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de maritieme sector van Nederland.

Ambitie is een scheepsregister dat onderscheidend is op kwaliteit, klantbeleving en innovatie

In het onderzoek is door de beleidsdirectie een geconcretiseerde ambitie uitgesproken: *de overheid wil een scheepsregister dat internationaal aanzien geniet en bijdraagt aan de ontwikkeling van de maritieme sector in Nederland. Dit realiseert Nederland door onderscheidend te zijn op kwaliteit, klantbeleving en innovatie. Door te focussen op de kwaliteit van het scheepsregister trekt Nederland nieuwe schepen aan die ook bijdragen aan het kwaliteitsimago van de Nederlandse vlag.*

De Nederlandse maritieme sector kan worden getypeerd als een sector van ‘complex specials’. De overheid wil zich focussen op schepen die passen bij de ambitie van Nederland en daarmee verder groeien in het aantal innovatieve, duurzame, specialistische, vaak kleinere schepen in de shortsea sector en in alle type werkschepen.

Acht maatregelen van afnemers om de ambitie te helpen realiseren

Uit interviews met vertegenwoordigers van afnemers van het scheepsregister zijn acht maatregelen naar voren gekomen die de afnemers hebben gewogen naar verwachte impact op het realiseren van de ambitie. Gerangschikt naar verwachte impact zijn dit:

1. Accountmanagement
2. Versterken van diepe kennisbasis
3. Versterking regierol en doorzettingsmacht
4. Proactieve uitvoering
5. Proactieve beleidsvoering
6. Verdere integratie van ketenpartijen
7. Digitalisatie van processen
8. Promotie & Acquisitie

Publieke variant biedt de beste uitgangspunten om de ambitie te realiseren

De organisatievarianten zijn beoordeeld tegen een afwegingskader. Dit afwegingskader is herleid uit de beleidsambitie ten aanzien van de Nederlandse vlag, de acht bovenstaande maatregelen om deze ambitie te realiseren en de randvoorwaarden, waarvan borging van ministeriële verantwoordelijkheid de belangrijkste is. De publieke variant komt bij dit afwegingskader als beste naar voren.

Maritieme autoriteit als dienstonderdeel onder directe aansturing van DGLM

De ambitie om in te zetten op een hoogwaardig scheepsregister is vertaald naar een prioritering van maatregelen die bijdragen aan de realisatie van de ambitie, en een organisatievariant die de beste randvoorwaarden biedt om deze maatregelen kansrijk en efficiënt te implementeren. De organisatievariant die de beste invulling geeft aan de ambitie en past binnen de randvoorwaarden is de publieke variant: een dienstonderdeel onder directe aansturing van Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken (hierna: DGLM), met een eigen identiteit, en zich profileert als maritieme autoriteit. Met medewerkers die zich kunnen focussen op de maritieme sector en trots zijn op de diensten die zij leveren aan reders en scheepsmanagers.

Belegging van handhavingstaken blijft bij ILT

De belegging van de handhavingstaken blijft in elke variant publiek belegd. In de publieke variant is de optie opengehouden om handhaving ook te verplaatsen van Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) naar het nieuwe dienstonderdeel. Deze verschuiving lijkt ons niet logisch: ILT heeft focus en expertise op uitvoering van handhavingstaken. De wijze van invulling van de handhavingstaken door ILT wordt door de sector niet gezien als knelpunt. Daarnaast wordt hiermee automatisch de noodzakelijke organisatorische scheiding tussen dienstverlening/advisering en handhavingstaken gerealiseerd. Wel dienen er duidelijke afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop de regels dienen te worden geïnterpreteerd.

Na besluit start kopgroep met ondernemingsplan

De keuze voor de publieke variant vloeit logisch voort uit de geformuleerde ambitie en de geschetste randvoorwaarden. De realisatie van de ambitie zal inspanning vergen van alle betrokkenen bij de transitie naar een nieuw organisatie-model. Door de huidige verweven organisatiestructuur dient het vervolgtraject secuur en stap voor stap plaats te vinden.

Het vervolgtraject begint met het nemen van een principebesluit dat de geformuleerde ambitie bevestigt en inzet op het vormen van een separate entiteit die deze ambitie gaat vormgeven binnen het publieke

domein. De betrokken dienstonderdelen (DGLM, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische zaken (hierna: HBJZ) en ILT) krijgen daarmee een opdracht voor het vervolgtraject.

Deze opdracht behelst de vorming van een sterke 'kopgroep' die de transitie gaat trekken. Een juiste mix van mensen uit de betrokken organisatieonderdelen, fysiek op één locatie. Deze kopgroep bestaat uit medewerkers van DGLM, ILT en HBJZ, onder leiding van een programmaleider. De programmaleider zou bij voorkeur een door de wol geverfde en gerespecteerde persoon van 'naam en faam' moeten zijn met voldoende 'street credibility' in de sector. Het is belangrijk om mensen te kiezen die inhoudelijke expertise inbrengen maar ook die procesmatig een transitie kunnen bewerkstelligen bij hun collega's.

De gevormde kopgroep werkt aan een ondernemingsplan. In dit ondernemingsplan wordt uitgelegd wat de waarde propositie van de nieuwe organisatie is, welke klantsegmenten hiermee bediend zullen worden, hoe de klantrelaties eruitzien en via welke kanalen contact gehouden wordt met deze klanten. Daarnaast moet het ondernemingsplan een overzicht bevatten van het transitie pad in de tijd en de daarvoor benodigde middelen. Wij achten deze stap van groot belang voor het succes van deze nieuwe organisatie. De medewerkers maken immers zelf het plan dat ze gaan uitvoeren en ze betrekken daarbij de belangrijke klanten. Dat maakt de kans het grootst dat ze ook echt eigenaar zijn van het plan, dat de klanten ook betrokken zijn bij de veranderingen in de werkwijze en dat daarmee de ambitie gerealiseerd wordt.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1. Doelstelling	8
1.2. Aanpak	8
1.3. Werkwijze	9
2. Het scheepsregister in vogelvlucht	11
2.1. De Nederlandse vlag	11
2.2. Functionele scope van het scheepsregister	11
2.2.1. Beleidsvorming	12
2.2.2. Certificering	12
2.2.3. Handhaving	12
2.2.4. Informatie	13
2.2.5. Advisering	13
2.2.6. Promotie en acquisitie	13
2.3. Sectorale scope	13
3. Het afwegingskader	14
3.1. Beleidsambitie t.a.v. de Nederlandse vlag	14
3.1.1. Reeds aanwezige uitingen van de ambitie	14
3.1.2. Nader geconcretiseerde ambitie	15
3.2. Benodigde kwalitatieve maatregelen	16
3.2.1. Knelpunten voortkomend uit voorgaande onderzoeken	16
3.2.2. Maatregelen aangevuld door werkgroep en registerpartijen	17
3.3. Randvoorwaarden	18
4. Te beoordelen organisatievarianten	20
4.1.1. Referentievariant	22
4.1.2. Huidig+ variant	22
4.1.3. Publieke variant	22
4.1.4. Publiek-private variant	23
5. Beoordeling relatieve haalbaarheid maatregelen	24

5.1.	Methodiek	24
5.2.	Implementeren accountmanagement	25
5.3.	Versterken van diepe kennisbasis	25
5.4.	Versterking regierol en doorzettingsmacht	26
5.5.	Proactieve uitvoering	26
5.6.	Proactieve beleidsvoering	27
5.7.	Verdere integratie van ketenpartijen in register	27
5.8.	Digitaliseren van processen	28
5.9.	Promotie & Acquisitie	28
6.	Karakteristieken van de voorkeursvariant	30
7.	Pad uitwerking voorkeursvariant	32
A.	Referenties	34
B.	Uitsplitsing groepen en panels	35
C.	Definitie van organisatievarianten	36

1. Inleiding

De kabinetsbrede Maritieme Strategie 2015-2025 [3] beoogt een internationale duurzame maritieme toppositie van Nederland. De afgelopen jaren is de groei van het aantal schepen dat onder de Nederlandse vlag vaart tot stilstand gekomen. Het totale aantal schepen neemt nu zelfs licht af. Bij een doorgaande trend is de verwachting dat ook beheers- en managementactiviteiten uit Nederland zullen vertrekken. Daarmee daalt de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de maritieme sector van Nederland. De wens bestaat om dit tij te keren.

De keuze van een vlag wordt bepaald door verschillende factoren waarbij ook de kwaliteit van dienstverlening van de vlaggenstaat een rol speelt [1]. Naar de kwaliteit van deze dienstverlening binnen het register zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd:

2013 Benchmark scheepsregisters [1 en 2]: NL kan de dienstverlening verbeteren (bereikbaarheid en betrokkenheid van de medewerkers van het register, de doorlooptijd van het proces van registratie, het aantal administratieve fouten en de informatievoorziening ten aanzien van vigerende en veranderende wet- en regelgeving.

2016 Onderzoek [5] naar verbetermogelijkheden in het registratie- en certificeringsproces. Zes knelpunten geconstateerd:

- Gebrek aan invulling regierol (langdurige implementatie nieuwe regelgeving)
- Snijvlakken tussen registerpartijen (onvoldoende duidelijkheid omtrent interpretatie regelgeving, geen duidelijk aanspreekpunt)
- Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering (lange doorlooptijden en fouten)
- Versnipperde en onvolledige informatievoorziening
- Geen gebruiksvriendelijke website
- Promotie en acquisitie van het register niet belegd

2017 Voorgestelde verbeteringen zijn deels doorgevoerd maar hebben nog onvoldoende effect op het aantal schepen dat onder de Nederlandse vlag vaart.

Onderzoek [7] naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een andere organisatievorm concludeert dat een meer commerciële organisatievorm, waarbij een samenwerkingsverband ontstaat tussen overheid en een private registerpartij, het hoogste groeipotentieel biedt voor het aantal schepen onder Nederlandse vlag.

In een brief aan de Tweede Kamer [6] heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven nader onderzoek te zullen doen naar de transitiekosten, de juridische mogelijkheden en de (overige) randvoorwaarden waaronder een eventuele samenwerking met en overdracht van registertaken aan een commerciële registerpartij tot stand komen.

2019 Memo van HBJZ waarin de bestuurs-juridische afwegingen uiteenzet worden voor de verschillende organisatievormen [8]. Memo spreekt voorkeur uit voor de overdracht van taken binnen één dienstonderdeel onder het ministerie van IenW. Bij deze variant is de ministeriële verantwoordelijkheid het best geborgd. Uitbesteding aan organisaties die niet onder directe verantwoordelijkheid vallen van IenW, worden vanuit bestuurs-juridisch oogpunt ontraden.

1.1. Doelstelling

In het werkprogramma Maritieme Strategie is opgenomen dat in 2020 wordt besloten over de organisatievorm van het scheepsregister. Het doel van dit onderzoek is om deze besluitvorming te faciliteren:

Hoofdvraag

Welke organisatievariant van het scheepsregister geniet de meeste steun van beslissers, gelet op de ambitie van de Nederlandse overheid ten aanzien van haar maritieme strategie?

1.2. Aanpak

Om te komen tot een voorkeursvariant zijn de volgende stappen doorlopen:

Stap	Beschrijving	Hoofdstuk
Stap 1	Definitie van de scope Vaststellen van de taken en de processen die in aanmerking komen voor een mogelijke transitie.	2
Stap 2	Vaststellen mogelijke organisatievarianten Bepalen welke organisatievarianten afgewogen moeten worden.	3
Stap 3	Bepalen van het afwegingskader Opstellen afwegingskader opgesteld op basis waarvan een keuze voor een organisatievorm gemaakt kan worden.	4
Stap 4	Afweging In deze stap vindt de afweging plaats door de betrokken beslissers, leidend tot een keuze voor de voorkeursvariant.	5
Stap 5	Karakteristieken van de gewenste organisatievorm Met de keuze van een voorkeursvariant in stap 4 wordt de organisatievorm van het scheepsregister die het meeste draagvlak geniet bij beslissers concreet uitgewerkt.	6

De specificatie en karakteristieken van de gekozen variant wordt op hoofdlijnen vastgelegd.

Stap 6 **Pad uitwerking voorkeursvariant**

7

In deze stap wordt een doorkijk geschetst naar vervolgstappen die genomen moeten worden om de gewenste organisatievorm te implementeren.

1.3. Werkwijze

PwC is gevraagd het proces te organiseren en te begeleiden om te komen tot de meest passende organisatievorm voor het scheepsregister, gegeven de ambitie van de Nederlandse overheid. Het onderzoek naar een nieuwe organisatievorm bouwt voort op de eerder uitgevoerde onderzoeken naar het scheepsregister. De hierbij gehanteerde bronnen zijn opgenomen in bijlage A. Daarbij zijn inhoudelijke bijdrages geleverd door verschillende experts vanuit overheid en bedrijfsleven. PwC heeft de input van de werkgroep, geïnterviewden en het expertpanel gechallenged en samengebracht in deze eindrapportage.

Met een vaste werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ILT en DGLM is de benodigde koers gedurende het onderzoeksproces bepaald.

Om de ambitie en randvoorwaarden te concretiseren zijn interviews gevoerd met de Directeur-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken, Inspecteur-Generaal ILT, HBJZ (Afdelingshoofd Lucht- en Scheepvaart), Directeur Maritieme Zaken (, Afdelingshoofd Zeevaart en leden van de werkgroep.

Vervolgens is er met marktpartijen gesproken om te bepalen welke maatregelen nodig zijn om deze ambitie te bereiken. De gesprekken zijn gevoerd met:

- Nautilus International: de vakbond voor werknemers in de maritieme sector.
- Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders: behartigt de belangen van haar leden, zijnde in Nederland gevestigde bedrijven die schepen op zout water exploiteren.
- HISWA: de ondernemersorganisatie voor watersport en recreatie.
- Vereniging van Waterbouwers: de Vereniging van Waterbouwers is de werkgevers- en ondernemersorganisatie voor aannemers & dienstverleners in de waterbouw.
- Marstrat: consultancyfirma met focus op de maritieme industrie. Zij voeren momenteel in opdracht van het ministerie van IenW de promotie en acquisitie van het scheepsregister uit en spreken in dat kader met veel reders en scheepsmanagers.

Van elk gesprek met marktpartijen is een verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de betrokkenen. De verslagen resulteerden in een lijst met geprioriteerde maatregelen die nodig zijn om de gewenste kwaliteit uit de ambitie te behalen.

Vervolgens zijn deze maatregelen aan een expert panel voorgelegd. Per maatregel is afgewogen hoeveel inspanning er nodig zou zijn om de betreffende maatregel te realiseren in een bepaalde organisatievariant (zie Hoofdstuk 5) Dit expertpanel bestond uit vertegenwoordigers van HBJZ, ILT, BSK en DGLM.

Met juristen van HBJZ zijn apart nog de juridische mogelijkheden bij verschillende organisatievormen onderzocht. Gezamenlijk heeft dit geleid tot een voorkeursvariant passend bij de geformuleerde ambitie.

De bevindingen, de gevonden voorkeursvariant en de benodigde karakteristieken van de nieuwe organisatie zijn ter afstemming en verificatie voorgelegd in een sessie met directieleden van ILT, DGLM en HBJZ.

2. *Het scheepsregister in vogelvlucht*

2.1. *De Nederlandse vlag¹*

Om onder de Nederlandse vlag te mogen varen dient de eigenaar of manager van het schip een kantoor in Nederland te hebben en te voldoen aan Nederlandse wet- en regelgeving (bijv. op het gebied van bemanning). Dit zijn eigenschappen van een *nationaal* register. Een *internationaal* register is vaak een tweede register van een land, met minder stringente eisen en betere fiscale en bemanningsvoorwaarden voor de reder. Voorbeelden hiervan zijn het Noorse, Duitse of Deens internationale register. Een *open* register kent geen nationaliteitseisen en is dus open voor reders van de gehele wereld. Eind 2018 zijn de zeven grootste registers allemaal open registers: Panama, Liberia, Marshall Eilanden, Hongkong, Singapore, Malta en de Bahama's.

De huidige Nederlandse vlagvloot staat wereldwijd met 7,1 miljoen GT² op de 27e plaats. In aantallen schepen (1221) bekleedt Nederland de 22e plaats. De omvang van de Nederlandse vlag daalt vanaf 2015, na een periode van milde stijging.

Nederland is een land van 'complex specials' met een lange traditie in specialistische, vaak kleinere schepen in de shortsea sector en in alle soorten en maten van werkschepen; grote bulkcarriers, olietankers en grotere containerschepen spelen niet of nauwelijks een rol³. [9]

2.2. *Functionele scope van het scheepsregister*

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is politiek verantwoordelijk voor het wettelijk stelsel rond het scheepsregister. Het scheepsregister kent een zestal kerntaken die zijn verdeeld onder verschillende publieke en private instanties:

Kerntaak	Definitie
1. Beleidsvorming	Maken van beleid, deelname aan internationale overleggen, ontwikkeling van wet- en regelgeving
2. Certificering	Dienstverlening rond certificering en het benodigde toezicht op certificering
3. Handhaving	Handhaving van geldende wet- en regelgeving: vlaggenstaatcontrole en havenstaatcontrole
4. Informatie	Het verlenen van algemene informatie over geldende wet- en regelgeving

¹ De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op het rapport NL Flag – Marktperspectief van MarStrat [9].

² Gross tonnage

³ De marktwaarde van de Nederlandse vlagvloot (>1000 GT) is volgens UNCTAD in 2017 \$11,3 mrd. De marktwaarde aan van de internationale vloot in Nederlands eigendom is volgens dezelfde bron \$ 20 mrd. - een twaalfde plaats wereldwijd. Nederland scoort hoog op de gemiddelde waarde per deadweight ton, een indicator voor een hoog specialistisch karakter. 64.7% van de vloot is in Nederlands eigendom of management met een buitenlandse vlag. Dit betekent dat 35.3% in Nederland geregistreerd is, wat relatief hoog is ten opzichte van andere nationale vlagstaten in de Europa.

5. Advisering	Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving t.b.v. certificering
6. Promotie & acquisitie	Promotie en acquisitie van het register

2.2.1. *Beleidsvorming*

De taak Beleidsvorming is onderverdeeld in de hoofdprocessen *Vorming van beleid, wet en regelgeving* en *Interpretatie van wet- en regelgeving*. Deze taak is belegd bij DGLM. Met de volgende partijen is er directe samenwerking:

- ILT, Rijkswaterstaat en HBJZ
- Samenwerking met het ministerie van Financiën op het gebied van fiscale regelgeving voor de zeevaart
- Samenwerking met het ministerie van SZW op het gebied van regelgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden aan boord van zeeschepen
- Samenwerking met het ministerie van OCW op gebied van zeevaartonderwijs

In Bijlage C, onder de kolom *'huidig (referentievariant)'* is weergegeven welke partijen bij welk subproces betrokken zijn.

2.2.2. *Certificering*

De certificeringstaak is verdeeld over verschillende instanties, te weten de ILT, Kadaster, klassebureaus, KIWA en enkele andere partijen⁴. De ILT verzorgt de dienstverlening ten aanzien van het:

- verlenen van een zeebrief en bareboat-out en bareboat-in verklaringen en registers
- afgifte MLC deel I en Safe Manning Document
- afgifte internationaal verplichte verzekeringsbewijzen. De Nederlandse overheid moet deze verzekeringsbewijzen overigens wel bekrachtigen
- erkenning van bepaalde trainingen en maritieme dienstverleners
- verrichten van ongevalsonderzoek

Het aantal ILT medewerkers ingezet op vergunningverlening en ondersteuning is ongeveer 45 FTE. Het betreft hierbij de geïntegreerde cijfers over alle sectoren, dus zeevaart, visserij en koopvaardij. Voor het huidige onderzoek is alleen de zeevaart in scope (zie 2.3).

KIWA verzorgt de bemanningsdocumenten. Klassebureaus verlenen de meeste veiligheids- en milieucertificaten. Het Kadaster doet de privaatrechtelijke teboekstelling van schepen. Deze activiteiten kunnen niet worden overgedragen en liggen niet in de scope van het onderzoek.

2.2.3. *Handhaving*

De handhavingstaak wordt gezien als typische overheidstaak en is belegd bij de ILT. Handhaving bestaat uit twee hoofdprocessen: vlaggenstaatcontrole en havenstaatcontrole. Hierbij zijn ongeveer 30 medewerkers betrokken (24 vlaggenstaat + havenstaat + visserij en ongeveer 6 binnenvaart). Het aantal inspecties bedraagt circa 1250 havenstaatcontroles en 150 vlaggenstaatinspecties per jaar naast verschillende (sub)controles voor bijvoorbeeld de administratie.

⁴ De werkzaamheden die worden uitgevoerd door deze partijen zijn geen onderdeel van de scope en blijven belegd bij deze partijen in alle organisatievarianten die besproken worden.

2.2.4. Informatie

De vierde taak, het verlenen van algemene informatie over geldende wet- en regelgeving, is verdeeld tussen ILT en DGLM, afhankelijk van de vraagstelling.

2.2.5. Advisering

De taak, advisering ten behoeve van certificering is niet structureel belegd.

2.2.6. Promotie en acquisitie

Op dit moment is promotie en acquisitie tijdelijk belegd bij de marktpartij MarStrat.

2.3. Sectorale scope

Voor het huidige onderzoek is de zeevaart in scope. Hieronder wordt verstaan de handelsvaart, zeesleepvaart, waterbouw, zeegaande zeilende passagiersschepen en commercieel geëxploiteerde zeegaande jachten. Binnenvaartschepen kennen geen vergelijkbare verplichting zich te registeren in het scheepsregister. Voor visserij wordt er gewerkt met een registeren dat is gebaseerd op Economisch Zaken en klimaat/landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit regelgeving (vervolg: EZK/LNV). Binnenvaart en visserij zijn dan ook buiten de scope van dit onderzoek.

Sector			
	Zeevaart	Binnenvaart	Visserij
In scope onderzoek?	Ja	Nee	Nee
Aantal schepen⁵	1600	12000	400

⁵ Aantal gecertificeerde schepen onder toezicht van ILT/Koopvaardij.

3. *Het afwegingskader*

In eerdere studies is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het huidige scheepsregister [1,2,5,6,7,8]. Om de kwaliteit van het scheepsregister te verhogen zijn verschillende organisatievarianten besproken. Het afwegingskader om te komen tot een voorkeursvariant, wordt herleid uit de doelstelling, ofwel de beleidsambitie ten aanzien van de Nederlandse vlag, de benodigde maatregelen om deze ambitie te realiseren en de geformuleerde randvoorwaarden. In dit hoofdstuk doorlopen we deze drie onderdelen één voor één.

3.1. *Beleidsambitie t.a.v. de Nederlandse vlag*

Om een passende organisatievorm te kiezen dient een voldoende concreet gespecificeerde ambitie ten aanzien van het scheepsregister te zijn vastgelegd. In dit hoofdstuk vatten we samen welke ambitie bij aanvang van het onderzoek al was uitgesproken en bespreken we de verder geconcretiseerde ambitie zoals beleidsmakers en beslissers van DGLM deze hebben uitgesproken.

3.1.1. *Reeds aanwezige uitingen van de ambitie*

In de Maritieme Strategie 2015-2025 (Directie Maritieme zaken, januari 2015) heeft de rijksoverheid haar ambitie aangaande de maritieme sector als volgt verwoord:

“Een internationale duurzame maritieme toppositie van Nederland door integrale samenwerking tussen Rijksoverheid en maritieme cluster op basis van een gezamenlijke maritieme strategie”

Minister Van Nieuwenhuizen spreekt het bij de opening van de promotie van NL Flag op 7 november 2019 de volgende ambitie uit:

- *“Nederland heeft de ambitie om de internationale **toppositie** als maritiem land te **verstevigen**”.*

Duidelijk is dat de Nederlandse overheid de ambitie heeft om met de maritieme sector mee te willen spelen met de besten. De strategische doelen worden in de strategie als volgt gespecificeerd (dikgedrukt de voor de strategie van het scheepsregister relevante kernwoorden):

- *Een gunstig vestigingsklimaat en een Europees en mondiaal gelijk speelveld;*
- ***Adequate (internationale) regelgeving**, inclusief tijdige implementatie, met een goed werkende keten van beleid, uitvoering en handhaving. Maar ook inspelen op **internationale ontwikkelingen** voor nieuwe regelgeving en waar mogelijk regeldruk verminderen;*
- *Gezamenlijke **kennisontwikkeling** en innovatie alsmede **innovatiegericht** en maatschappelijk verantwoord inkopen;*
- *Toereikende aanleg en adequaat beheer en onderhoud van de infrastructuur, inclusief betere benutting;*
- ***Adequate opleidingseisen** (afgestemd op de behoefte van de maritieme cluster) en een samenhangende onderwijsinfrastructuur;*
- *Adequate economische diplomatie en behartiging van vitale Nederlandse maritieme belangen (onder andere door bij te dragen aan de internationale “rule of law”, regionale stabiliteit en bescherming te bieden tegen zeeroverij).*

In acht moet worden genomen dat de hierboven uiteengezette ambities gaan over het maritieme cluster. Dat hoeft niet direct één op één ook voor het scheepsregister te gelden. Er zijn immers meer factoren dan alleen de kwaliteit van het scheepsregister die de aantrekkelijkheid van de maritieme sector beïnvloeden (bijv. fiscale klimaat, bemanningsregelgeving etc.) In de Maritieme Strategie 2015-2025 wordt ook specifiek over het scheepsregister gesproken:

*“De overheid zal de **registratie en certificering** van zeeschepen **efficiënter** inrichten, zodat de **kwaliteit vergelijkbaar** is met **andere belangrijke maritieme registers**. Onderdeel daarvan zijn **snelle registratie- en certificeringsprocedures**. Voorwaarde daarvoor is dat **aanvraagprocedures, toelichting, webportals** e.d. **duidelijk en consistent** zijn en dat het bedrijfsleven de benodigde gegevens tijdig en correct aanlevert. Ook wordt gestreefd naar een soepeler betalingsregime. De overheid is verantwoordelijk voor de voorlichting over de interpretatie van nautische regelgeving en zal de daarvoor bestaande informatiekanaalen en –middelen verder verbeteren. Bij nieuwe regelgeving zullen brancheorganisaties en overheid bezien wanneer gezamenlijke inspanningen, bijvoorbeeld in de vorm van seminars, wenselijk zijn. Brancheorganisaties zullen daarnaast, daar waar nodig, hun leden aanvullend informeren over reeds geldende regelgeving.”*

De uitgesproken ambitie voor het scheepsregister is vooral gericht op de efficiëntie en versnelling van de procedures van het scheepsregister. Met de beleidsmakers en beslissers van DGLM hebben we gesproken over wat de maritieme ambitie nu betekent voor de gewenste kwaliteit van het scheepsregister en de eventuele gewenste groei van het aantal schepen onder de Nederlandse vlag.

3.1.2. Nader geconcretiseerde ambitie

Op basis van bovengenoemde bronnen kan ten dele de ambitie ten aanzien van het scheepsregister worden afgeleid: Nederland ambieert een kwalitatief hoogwaardig scheepsregister dat op internationaal niveau kan meedoen met de top in termen van kwaliteit en dienstverlening. In gesprekken met de sector worden o.a. registers van Denemarken, Singapore en Madeira genoemd als zijnde toonaangevend op het vlak van kwaliteit en dus een mogelijk voorbeeld. Registers als Liberia, Panama en Marshall Eilanden zijn minder geschikt als voorbeeld doordat het type schepen die bij deze registers geregistreerd staan minder aansluiten bij de aard van de Nederlandse maritieme sector.

In gesprekken met de Directeur-Generaal Luchtvaart en Maritiem en de directie Maritieme zaken is een nadere concretisering ten aanzien van de ambitie uitgesproken⁶. Deze geconcretiseerde ambitie luidt als volgt:

De Rijksoverheid wil een scheepsregister dat internationaal aanzien geniet en bijdraagt aan de ontwikkeling van de maritieme sector in Nederland. Dit realiseert Nederland door onderscheidend te zijn op kwaliteit, klantbeleving en innovatie. Door te focussen op de kwaliteit van het scheepsregister trekt Nederland nieuwe schepen aan die ook bijdragen aan het kwaliteitsimago van NL Flag.

De Nederlandse maritieme sector kan worden getypeerd als een sector van ‘complex specials’⁷. De overheid wil zich focussen op schepen die passen bij de ambitie van Nederland en daarmee verder groeien in het aantal innovatieve, duurzame, specialistische, vaak kleinere schepen in de shortsea sector en in alle type werkschepen.

⁶ De Inspecteur-Generaal ILT heeft aangegeven dat een beslissing over de koers van het scheepsregister een aangelegenheid is voor beleid.

⁷ Marstrat, NL Flag – Marktperspectief

3.2. Benodigde kwalitatieve maatregelen

Om onderscheidend te worden op kwaliteit, klantbeleving en innovatie zal het huidige scheepsregister een upgrade nodig hebben. Om die maatregelen te identificeren die nodig zijn voor een kwalitatief hoogwaardig register heeft de werkgroep ideeën aangeleverd op basis van de eerdere onderzoeken. Deze zijn vervolgens getoetst en aangevuld met de feedback van verschillende registerpartijen.

3.2.1. Knelpunten voortkomend uit voorgaande onderzoeken

Het rapport van Policy Research Corporation (2017) benoemt zes knelpunten:

1. **Gebrek aan invulling regierol.** Veel processen in het scheepsregister zijn afhankelijk van elkaar. Daarom is het belangrijk dat deze goed op elkaar zijn afgestemd en dat er een partij met doorzettingsmacht is die hier een goede regie over houdt.
2. **Snijvlakken tussen registerpartijen.** Partijen in het register richtten zich vooral op de optimalisatie van eigen processen waarbij de samenhang van de processen tussen partijen niet voldoende werd meegenomen. Hierdoor ontstond er een gebrek aan aansluiting van de verschillende delen van het register. De problemen rondom snijvlakken in het register zijn inmiddels aangepakt met een aantal integrale overlegvormen waardoor sneller besluiten genomen kunnen worden bij tegenstrijdige belangen en lijnen verkort zijn.
3. **Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering.** Korte maar vooral betrouwbare doorlooptijden zijn voor reders en scheepsmanagers van groot belang. Reders en scheepsmanagers moesten vaak lang wachten voor zij uitsluitel kregen over de juistheid en volledigheid van de aangeleverde documenten. De digitalisering die bij ILT in gang is gezet heeft reeds gezorgd voor een substantiële verbetering van doorlooptijden ten opzichte van 2016. Verder is bewerkstelligd dat registraties in het weekend en buiten kantooruren kunnen plaatsvinden (24/7), mits dit minimaal drie dagen vooraf wordt aangekondigd en de benodigde documenten worden ingediend.
4. **Versnipperde en onvolledige informatievoorziening.** Het scheepsregister bestaat momenteel uit: DGLM, ILT, Kadaster, Kiwa en Klassebureaus. Voor reders en scheepsmanagers is het niet duidelijk bij wie ze moeten zijn of ze worden van de ene naar de andere partij doorverwezen. Men mist het “one stop shop” principe.
5. **Geen gebruiksvriendelijke website.** Ten tijde van het onderzoek in 2016 miste er veel informatie op de website en was deze bovendien zeer beperkt beschikbaar in het Engels. Sindsdien is gewerkt aan het updaten, toevoegen en vertalen van informatie. De nieuwe website is met de lancering van de portal NLFlag in gebruik genomen.
6. **Promotie en acquisitie van het register niet belegd.** In 2016 was promotie en acquisitie voor het scheepsregister niet belegd bij een bepaalde partij. Ten tijde van dit schrijven loopt er een pilot met Marstrat; een commerciële partij aan wie de promotie en acquisitie is uitbesteed.

3.2.2. *Maatregelen aangevuld door werkgroep en registerpartijen*

Om een beeld te vormen van de behoeften van de reders en scheepsmanagers zijn interviews gehouden met de genoemde marktpartijen in hoofdstuk 1.3.

Uit deze interviews is een eenduidig beeld naar voren gekomen: Reders en scheepsmanagers hebben vooral behoefte aan een meer klantgerichte behandeling. Een vast aanspreekpunt met accountmanagement levert volgens alle partijen veel toegevoegde waarde. De reder zou de dienstverlening zo immers als one-stop-shop ervaren, duidelijkheid krijgen over de procedurele voortgang en hulp bij het zoeken naar antwoorden op zijn vragen. De notitie die hierbij gemaakt dient te worden is dat goed accountmanagement en klantgerichtheid op zich niet voldoende is. De interne processen dienen op orde te zijn voordat de potentie van een maatregel als accountmanagement of het sterker neerzetten van promotie en acquisitie benut kan worden. Bovendien dient er een diepe inhoudelijke kennisbasis aanwezig te zijn om een dialoog te kunnen voeren over interpretatie van regels en richtlijnen, en effectieve governance om besluiten te nemen/ af te stemmen met handhaving en certificeringstoezicht.

Eenzijds zijn er dus maatregelen benodigd om het interne proces te versnellen en te optimaliseren om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig scheepsregister, anderzijds zijn er maatregelen nodig die juist focussen op de interactie met de reders en de scheepsmanagers. Voor de versnelling van het interne proces zijn de volgende maatregelen gespecificeerd:

1. **Versterking regierol en doorzettingsmacht.** Deze maatregel is in lijn met de eerdere bevindingen van PRC.
2. **Verdere integratie van ketenpartijen.** Voortbouwend op het knelpunt rond de snijvlakken van PRC is er behoefte aan duidelijke afstemming en IT-ondersteuning. Reders ervaren het proces nu als bureaucratisch doordat dezelfde informatie meerdere keren ingevoerd moet worden.
3. **Digitalisatie.** De wereldtop van scheepsregisters bieden op dit moment een volledig digitaal proces waardoor de afhandeling ook een stuk vlotter verloopt. Een certificaat wordt dus ook digitaal afgegeven.
4. **Proactieve beleidsvoering.** Het ondersteunen van de uitvoeringsorganisatie door proactief te helpen bij bijvoorbeeld interpretatie van wet- en regelgeving. Idealiter ontstaat er een feedbackloop van beleidsvoering naar uitvoering voor de uitleg van wet- en regelgeving en vice versa om de praktische uitwerking van wet- en regelgeving terug te koppelen.

Voor het versterken van de klantbeleving rondom het scheepsregister zijn de volgende maatregelen geformuleerd:

1. **Promotie & Acquisitie.** Hieronder valt de promotie van de Nederlandse vlag en het acquireren van nieuwe schepen onder de Nederlandse vlag. Hiertoe behoort ook het indirect profileren van NL flag als brand door de voordelen internationaal steeds verder te verstevigen en te verankeren zodat de Nederlandse vlag daadwerkelijk een interessante partij blijft
2. **Proactieve uitvoering.** De aangescherpte ambitie spreekt over groei in kwaliteitsschepen. Het gaat om innovatieve, duurzame en specialistische schepen. Deze klanten hebben behoefte

aan een partij die meedenkt. Zeker als de wet eigenlijk (nog) geen rekening houdt met de innovatie. Ze zoeken een partij die waarschuwt en samen wil inspelen op de benodigde acties.

3. **Accountmanager.** Het hebben van één vast aanspreekpunt voor de reders. Deze accountmanager is goed bereikbaar, werkt klantgericht en is eigenaar van de voorliggende vraag van de klant. Op deze manier moet de klant het scheepsregister ervaren als one-stop-shop.
4. **Versterken diepe kennisbasis.** Hieronder valt het inrichten van een dedicated maritieme afdeling die alle technische-, en verdiepende vragen goed kan beantwoorden.

In de interviews met de marktpartijen is gevraagd een volgorde van maatregelen aan te brengen in de maatregelen. Met bovenaan de maatregel die het meest bijdraagt aan kwaliteitsbeleving. In Figuur 1 wordt de relatieve beoordeling van de maatregelen weergegeven. Accountmanagement en het versterken van de diepe kennisbasis zouden volgens de marktpartijen het meest bijdragen aan de kwaliteitsbeleving. Met als voorwaarde dat de accountmanager wel voldoende bevoegdheden en zeggenschap heeft om zaken sneller op te lossen of aan te kaarten dan de reders op dit moment zelf kunnen. Digitalisatie en Promotie & acquisitie staan het laagst op het lijstje. Hierover is gezegd dat beide maatregelen zeker wenselijk zijn maar dat het belangrijk is eerst de basis op orde te brengen en klantgericht te gaan werken voordat er nieuwe technieken worden gebruikt. Zo wordt er eerst gezorgd dat huidige klanten blijven voordat Promotie & acquisitie wordt ingezet om nieuwe klanten te werven.



Figuur 1. Relatieve bijdrage aan kwaliteitsbeleving van de verschillende maatregelen volgens de registerpartijen

3.3. Randvoorwaarden

Om de meest geschikte organisatievorm te identificeren is een aantal randvoorwaarden meegegeven.

- Zoals in de scope beschreven bestaan de taken van het scheepsregister uit zes kerntaken:
 - a. Beleidsvorming, inclusief de ontwikkeling van wet- en regelgeving;
 - b. Certificering en het benodigde toezicht op certificering;
 - c. Handhaving van geldende wet- en regelgeving;
 - d. Het verlenen van algemene informatie over geldende wet- en regelgeving;
 - e. Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving t.b.v. certificering;
 - f. Promotie en acquisitie van het register.

-
- De beleidsvorming, wet- en regelgeving dient in alle organisatievormen bij DGLM belegd te blijven.
 - Certificering die nu wordt uitgevoerd door KIWA, Kadaster of klassebureaus, blijft bij deze partijen belegd.
 - Handhaving dient gescheiden van beleidsvorming/advisering en vergunningverlening te worden uitgevoerd om de onafhankelijkheid te waarborgen. Daarenboven dient handhaving altijd bij de overheid te zijn belegd.
 - Informatievoorziening en advisering moet door een andere persoon worden uitgevoerd dan de certificering. HBJZ geeft aan dat dit eventueel bij dezelfde partij kan worden belegd maar dat er dan robuuste voorzieningen moeten worden getroffen die de onafhankelijkheid borgen. Daarbij kan gedacht worden aan strikt organisatorisch gescheiden onderdelen.
 - De ministeriële verantwoordelijkheid dient voldoende te kunnen worden gewaarborgd. HBJZ stelt in haar memo [8] dat een zelfstandig bestuursorgaan of volledig geprivatiseerd orgaan in dit kader te ontraden is. De huidige organisatievorm, een agentschap of dienstonderdeel zijn mogelijkheden waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid beter kan worden geeffectueerd.

4. *Te beoordelen organisatievarianten*

In de voorbereiding en de implementatie van de kabinetsbrede Maritieme Strategie 2015-2025 zijn meerdere onderzoeken verricht naar het scheepsregister, haar positie ten opzichte van registers van andere vlaggenstaten en mogelijke alternatieve organisatievormen van het scheepsregister. In het onderzoek van Policy Research Corporation uit 2017 [7] zijn drie verschillende alternatieve organisatievormen gedefinieerd en geëvalueerd:

1. Optimalisatie van het huidige model
2. Overheidsmodel (uitgaande van een (nieuw) agentschap)
3. Model op basis van publiek-private samenwerking (met een commerciële scheepvaartregisterpartij)

Op basis van de gehanteerde criteria scoren deze varianten zonder nadere weging gelijkwaardig. Varianten verschillen op het vlak van economisch potentieel, waarbij een hoger economisch potentieel gepaard gaat met een hoger risicoprofiel.

In de interne analyse van 2019 door de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van de bestuurlijke en juridische mogelijkheden en randvoorwaarden voor de verschillende organisatievarianten zijn zes mogelijke organisatievormen gedefinieerd:

1. Voortzetting huidige situatie zonder verdere veranderingen (nul variant);
2. Voorzetting huidige situatie met verbeteringen bij ILT en uitvoering van promotie en acquisitie (nul+ variant)
3. Alle taken van ILT en van de beleidsdirectie gaan over naar aparte directie binnen ministerie van IenW
4. Alle taken van ILT gaan over naar een agentschap onder verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW
5. Alle taken van ILT en van de beleidsdirectie gaan over naar een zelfstandig bestuursorgaan;
6. Nauwe samenwerking met commerciële registerpartij

De zes bovengenoemde varianten en hun definitie zijn meegegeven bij aanvang van het voorliggende onderzoek. Op grond van de bevindingen in het memo is de variant op basis van een zelfstandig bestuursorgaan verder niet meegenomen. Na nadere toelichting door HBJZ is ervoor gekozen om variant 3 en 4 samen te voegen tot 'publieke variant' (een nieuw agentschap lijkt niet realistisch door de beperkte financiële omvang en de minimum omzeteis van 50 miljoen; echter het onderbrengen bij een bestaand agentschap onder IenW of het organiseren binnen een nieuw dienstonderdeel zijn beide mogelijk). Voor een richtinggevend besluit hoeft deze detaillering nog niet te worden aangebracht - indien de afweging leidt tot een voorkeur voor de publieke variant zal een nadere afweging worden gedaan voor de publieke belegging. Hierdoor blijven vier organisatievarianten over:

1. **Referentievariant:** voortzetting huidige situatie zonder aanvullende maatregelen

2. **Huidig+ variant:** behoud huidige toedeling taken, invullen van taken advisering en promotie & acquisitie via overeenkomst tussen DGLM en registerpartij, toepassen gerichte maatregelen voor realisatie beleidsambitie binnen de huidige taakverdeling
3. **Publieke variant:** taken met betrekking tot dienstverlening en certificering gaan over van ILT naar een nieuw dienstonderdeel of bestaand agentschap. Gerichte maatregelen voor realisatie beleidsambitie worden geïmplementeerd bij het dienstonderdeel. De taken advisering en promotie & acquisitie worden tevens belegd bij het dienstonderdeel. Handhaving blijft ofwel bij ILT ofwel gaat ook over naar het dienstonderdeel
4. **Publiek-private variant:** Nauwe samenwerking met commerciële registerpartij op basis van privaatrechtelijke overeenkomst tussen DGLM en commerciële registerpartij. Taken met betrekking tot dienstverlening en certificering gaan over van ILT naar commerciële registerpartij. Gerichte maatregelen voor realisatie beleidsambitie worden contractueel belegd bij commerciële registerpartij. De taken advisering en promotie & acquisitie worden tevens belegd bij commerciële registerpartij. Handhaving blijft bij ILT en beleid bij DGLM.

Dit leidt tot de volgende globale taaktoedeling. Zie bijlage C voor gedetailleerd overzicht van de toedeling van processen en subprocessen.

Toedeling taken per variant					
Taak	Omschrijving	Huidig (Referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek- private variant
a. Beleidsvorming	Beleidsvorming, inclusief ontwikkeling van wet- en regelgeving	- DGLM	- DGLM	- DGLM	- DGLM
b. Certificering	Certificering (en het benodigde toezicht voor certificering) conform de geldende wet- en regelgeving	- ILT - Kadaster - Klassebureaus - KIWA	- ILT - Kadaster - Klassebureaus - KIWA	- dienstonderdeel - Kadaster - Klassebureaus - KIWA	- registerpartij - Kadaster - Klassebureaus - KIWA
c. Handhaving	Handhaving van geldende wet- en regelgeving (vlaggenstaatcontrole en havenstaatcontrole)	- ILT	- ILT	- ILT <u>of</u> dienstonder- deel	- ILT
d. Informatie	Het verlenen van algemene informatie	- ILT	- ILT	- dienstonderdeel	- registerpartij

	over de geldende wet- en regelgeving			
e. Advisering	Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving t.b.v. certificering	- <i>niet belegd</i>	- marktpartij	- dienstonderdeel - registerpartij
f. Promotie en acquisitie	Promotie en acquisitie van het register	- <i>niet belegd</i>	- marktpartij	- dienstonderdeel - registerpartij

4.1.1. Referentievariant

Binnen de referentievariant verandert in de organisatievorm niets. Alle onderscheiden taken blijven bij dezelfde instanties belegd en de niet belegde taken worden niet belegd. Er worden geen maatregelen getroffen binnen de huidige taakverdeling voor realisatie van de beleidsambitie.

4.1.2. Huidig+ variant

De huidig+ variant betreft een voortzetting van de huidige toedeling van taken, waarbij de maatregelen voor realisatie van de beleidsambitie worden geïmplementeerd bij de huidige organisaties binnen het scheepsregister. De nog niet structureel belegde taken *advisering* en *promotie en acquisitie* worden via een overeenkomst meerjarig belegd bij een marktpartij. Hiervoor zal een aanbesteding moeten plaatsvinden. De aanneme hiervoor is dat DGLM zal optreden als aanbestedende dienst. In deze variant verandert er dus weinig aan de organisatiestructuur zoals deze momenteel is.

4.1.3. Publieke variant

Bij deze variant worden activiteiten rond het scheepsregister ondergebracht bij een bestaand agentschap of apart dienstonderdeel binnen het ministerie van IenW. Het dienstonderdeel heeft hierbij voldoende eigen identiteit en zichtbaarheid voor de sector en overheden.

Het dienstonderdeel wordt verantwoordelijk voor beheer en uitvoering van een aantal processen en subprocessen zoals gedefinieerd in bijlage C, onder de kolom 'publieke variant' geïdentificeerd met het kenmerk '*dienstonderdeel*'. In de praktijk betekent dit dat een aantal processen die nu worden uitgevoerd door de ILT zullen worden ondergebracht bij het dienstonderdeel. Handhaving blijft ofwel bij ILT ofwel gaat ook over naar het dienstonderdeel of bestaand agentschap. Ook de nog niet structureel belegde taken *advisering* en *promotie en acquisitie* worden belegd bij het dienstonderdeel of agentschap. De taken die thans zijn belegd bij KIWA, Kadaster, en de klassebureaus blijven daar belegd en worden niet overgedragen aan het dienstonderdeel.

Ten aanzien van de processen wordt opgemerkt dat er voldoende scheiding moet worden aangebracht tussen de taak advisering en de taak certificering (en toezicht op certificering). In de publieke variant is de optie opengehouden om handhaving ook te verplaatsen van Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) naar het nieuwe dienstonderdeel. Deze verschuiving lijkt ons echter niet logisch: ILT heeft focus en expertise op uitvoering van handhavingstaken. De wijze van invulling van de handhavingstaken door ILT wordt door de sector niet gezien als knelpunt. Daarnaast wordt hiermee automatisch de noodzakelijke organisatorische scheiding tussen dienstverlening/advisering en handhavingstaken

gerealiseerd. Wel dienen er duidelijke afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop de regels dienen te worden geïnterpreteerd.

4.1.4. Publiek-private variant

In de publiek-private variant zijn een aantal activiteiten rond het scheepsregister via een privaatrechtelijke overeenkomst in combinatie met een juridisch arrangement op basis van attributie respectievelijk mandaat ondergebracht bij één commerciële registerpartij. De registerpartij wordt verantwoordelijk voor beheer en uitvoering van een aantal processen en subprocessen zoals gedefinieerd in bijlage C, onder de kolom 'publiek-publieke variant' geïdentificeerd met het kenmerk 'registerpartij'. Ook in deze variant gaat het met name om processen die nu worden uitgevoerd door ILT. Handhaving blijft bij ILT. De nog niet structureel belegde taken *advisering* en *promotie en acquisitie* worden belegd bij de registerpartij.

Beleidsvorming is een activiteit die naar zijn aard alleen door het beleidsdepartement kan worden verricht en handhaving is een taak die, gelet op de gevolgen voor betrokkene, in beginsel alleen door de overheid wordt verricht. Ook de taken die momenteel worden uitgevoerd door KIWA, klassebureaus en Kadaster blijven ongewijzigd belegd bij die partijen.

5. *Beoordeling relatieve haalbaarheid maatregelen*

5.1. *Methodiek*

De acht geïdentificeerde maatregelen voor het behalen van de beleidsambitie zijn door het expertpanel per organisatievariant beoordeeld op relatieve haalbaarheid. De gehanteerde hypothese is dat alle maatregelen in elke variant te implementeren zijn tot een onderling gelijkwaardig kwaliteitsniveau, maar dat er tussen de varianten *verschil* bestaat in de relatieve *inspanning* die nodig is om een maatregel tot het gewenste kwaliteitsniveau te brengen en te houden. Ter illustratie: het uitvoeren van accountmanagement door een commerciële registerpartij die reeds beschikt over accountmanagementprocessen en ondersteunende systemen kan dit naar verwachting met een lagere relatieve inspanning realiseren dan een overheidspartij die nog niet beschikt over deze functie.

De analyse is uitgevoerd in twee sessies door een expertpanel met deelnemers vanuit beleidsdirectie, HBJZ en ILT (zie 1.3). Onderstaande tabel bevat het resultaat van de beoordeling. De maatregelen zijn geordend naar de mate van bijdrage aan de kwaliteitsbeleving zoals is aangegeven door de marktpartijen (zie hoofdstuk 0) Een hoger aantal stippen geeft aan waar de betreffende maatregel het gemakkelijkst te implementeren is en dus relatief lage inspanning nodig heeft.

De acht geïdentificeerde maatregelen voor het behalen van de beleidsambitie zijn per organisatievariant beoordeeld op relatieve haalbaarheid. De publieke variant haalt hierbij de beste score.

Maatregel	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
1. Implementeren accountmanagement	●	● ●	● ● ●
2. Versterken van diepe kennisbasis	●	● ● ●	● ●
3. Versterking regierol en doorzettingsmacht	● ●	● ● ●	●
4. Proactieve uitvoering	●	● ●	● ● ●
5. Proactieve beleidsvoering	● ●	● ● ●	●
6. Verdere integratie van ketenpartijen in register	● ● ●	● ●	●

7. Digitaliseren van processen



8. Promotie & Acquisitie



5.2. Implementeren accountmanagement

● **Huidig+:** In het verleden heeft ILT ten behoeve van het scheepsregister accountmanagement toegepast. Op dit moment is de focus meer op handhaving komen te liggen. Om accountmanagement effectief in te regelen moeten een aantal organisatorische veranderingen worden geïmplementeerd. Naar het oordeel van de werkgroep is het inrichten van accountmanagement voor *alleen* het scheepsregister niet goed op het huidige beleid in te passen en de huidige wijze waarop de organisatie is ingericht. Verwacht wordt dat een aanzienlijke inspanning nodig is om dit in de huidige organisatie te realiseren.

●● **Publiek:** Het publieke onderdeel wordt nieuw ontworpen en heeft een duidelijke en eenduidige opdracht: het realiseren van de beleidsambitie. Met deze opdracht kan accountmanagement binnen een nieuw dienstonderdeel in beginsel effectiever worden ingericht dan de huidig + variant. In alle varianten zal er budget nodig zijn voor de inzet van accountmanagers, daarin verschillen deze onderling niet. Het verschil met de publiek-private variant zit met name in het gebrek aan ervaring met accountmanagement, het nog ontbreken van ondersteunende systemen en de intrinsieke prikkels die kunnen worden ingebracht voor het resultaatgericht toepassen van accountmanagement.

●●● **Publiek-privaat:** Met publiek-private inrichting ontstaat op papier de meest effectieve prikkel om resultaatgericht accountmanagement toe te passen. Daarnaast is de verwachting dat er meer efficiency te behalen is doordat de private registerpartij haar bestaande accountmanagementorganisatie zal inzetten voor het Nederlandse register. Een bepalende factor is het verdienmodel dat de private registerpartij zal kunnen hanteren binnen de overeenkomst met de overheid. Een verdienmodel dat is gekoppeld aan volume van klanten leidt in theorie tot grotere prikkels, maar zal ook de nodige vrijheidsgraden moeten geven aan de private registerpartij voor de wijze waarop ze haar dienstverlening vormgeeft (en daarmee minder vrijheidsgraden voor de overheid). Indien het verdienmodel, en daarmee de vrijheidsgraden, voor de private registerpartij sterk is ingekaderd zijn deze prikkels beperkt of afwezig. Contractering wordt dan relatief kostbaar, zeker indien de omgeving nog sterk veranderlijk is. Ook dient rekening gehouden te worden met een lock-in risico bij afloop contract – door exclusief opgedane kennis en bouw van een netwerk zal het lastig worden voor andere registerpartijen om een concurrerende aanbieding te doen.

5.3. Versterken van diepe kennisbasis

● **Huidig+:** Naar het oordeel van het expertpanel is er bij de ILT een goede kennisbasis aanwezig. Echter, op dit moment lijkt de ILT-organisatie vooral gericht op het efficiënter maken van de dienstverlening en het halen van targets op handhaving. Er is geen specifieke focus voor structurele inzet en belegging van de diepe kennisbasis ten aanzien van het scheepsregister. Om dit te realiseren is nieuw beleid met nieuwe kaders nodig. Het verbijzonderen van het scheepsregister past niet in honingraatstructuur en wordt daarmee een 'vreemde eend in de bijt'.

●●● **Publiek:** Een dienstonderdeel met een duidelijke identiteit en één duidelijke missie is een aantrekkelijk perspectief voor de huidige kennishouders binnen het overheidsdomein. Net als bij het

toepassen van accountmanagement zal het inrichten van de kennisbasis door de duidelijke opdracht naar verwachting effectiever gaan dan de Huidig+ variant. Het inbedden van een diepe kennisbasis in het dienstonderdeel zorgt voor beleid dat de meest directe vorm van toegang tot inhoudelijke kennis verkregen wordt.

●● **Publiek-privaat:** Private registerpartijen hebben de specifieke kennis die nodig is om gesprekspartner te zijn voor de NL sector niet zonder meer aan boord. Private partijen zullen naar verwachting wel betere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden voor het verkrijgen van de benodigde kennis. Het verdienmodel en daarmee de vrijheidsgraden voor de private registerpartij zullen bepalend zijn voor de mate waarop hier echt op wordt ingezet. Naar het oordeel van het expertpanel scoort deze variant lager dan de publieke variant, mede door het lock-in risico na aanbesteding, en het verlies van diep inhoudelijke kennis aan overheidszijde.

5.4. Versterking regierol en doorzettingsmacht

●● **Huidig+:** De ILT heeft een onafhankelijke positie binnen IenW. ILT en DGLM vallen onder verschillende sturingsassen. Door deze structuur laat ILT zich lastig direct aansturen door DGLM. Vanwege de handhavingstaken van ILT is deze wijze van inrichten logisch, wegens de noodzakelijke scheiding van bevoegdheden. Voor de meer op dienstverlening gerichte activiteiten is beleidsmatige aansturing nu niet eenvoudig. Gegeven het huidige politiek/bestuurlijke klimaat zijn er twijfels over de kans dat hier verandering in gaat komen.

●●● **Publiek:** Indien alleen de dienstverlening rond certificering (dus zonder handhaving) wordt belegd bij het dienstonderdeel ontstaat op papier de meest logische structuur. De publieke entiteit komt onder directe aansturing van de beleidsdirectie te staan, en wordt verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsambitie. Handhaving blijft bij ILT, waarmee een passende scheiding wordt aangebracht tussen beleid, uitvoering en handhaving. Wel dient een structuur te worden ingericht waarbinnen het spanningsveld tussen beleid/dienstverlening aan de ene kant en handhaving aan de andere kant kan worden beheerst. Als handhaving wel wordt ondergebracht bij het dienstonderdeel ontstaat een minder eenvoudige structuur omdat de onafhankelijkheid van de toezicht/handhavingstaak ten opzichte van de andere taken moet worden gewaarborgd.

● **Publiek-privaat:** Er is sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen beleid (DGLM) en een commerciële registerpartij (handhaving blijft per definitie bij ILT in deze variant) in combinatie met een juridisch arrangement op basis van mandatering of attributie. In deze private overeenkomst wordt het juridisch kader vastgesteld hoe beleid regie voert. Wegens de veranderlijkheid van de sector is het lastig om te anticiperen op alle mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de sector – voor elke wijziging van taken zal de registerpartij waarschijnlijk kosten in rekening brengen. Regie en doorzettingsmacht kan worden gerealiseerd, maar zal in een sterk veranderlijke omgeving moeizamer en kostbaarder zijn dan publieke inrichting.

5.5. Proactieve uitvoering

● **Huidig+:** Proactieve uitvoering vergt aanvullende functionaliteit en daarmee een investering in procesontwerp en ondersteunende IT-systemen. De huidige IT-architectuur zal naar verwachting van de werkgroep moeten worden gemoderniseerd om deze functies te accommoderen. Hierin verschillen de Huidig+ en de Publieke variant onderling niet. Het verschil wordt gezien in de prioriteit die wordt gegeven aan specifieke functies voor het scheepsregister. De Huidig+ variant scoort

hier lager dan de Publieke variant omdat de pakketkeuze voor ILT door het veel bredere palet aan dienstverlening lastiger wordt om aan de specifieke eisen voor de dienstverlening rond het scheepsregister te voldoen.

●● **Publiek:** In een publiek dienstonderdeel met een eenduidige scope en een duidelijke opdracht om de klantbeleving centraal te stellen is het ten opzichte van de Huidig+ variant naar het oordeel van de werkgroep minder complex om functies en processen te ontwerpen die pro-actieve dienstverlening beogen te realiseren. Een ondersteunend IT-pakket moet worden geselecteerd en op maat gemaakt voor de specifieke scope van het scheepsregister. Er hoeft geen rekening te worden gehouden met afhankelijkheden voortkomend uit andere taken. Wel bestaat er een lagere prikkel ten opzichte van de Publiek-private variant om de processen efficiënt en klantgericht in te regelen.

●●● **Publiek-privaat:** In beginsel zal een commerciële registerpartij erop ingericht zijn haar processen dusdanig in te richten dat deze zo efficiënt mogelijk worden doorlopen, naar tevredenheid van de klant. In de praktijk betekent dat sturen op geautomatiseerde processen die de klant ondersteunen. Hierdoor is er een intrinsieke prikkel om proactieve dienstverlening toe te passen. Ook hier geldt dat het verdienmodel van de commerciële registerpartij bepalend gaat zijn voor de werkelijke mate van deze prikkel.

5.6. Proactieve beleidsvoering

●● **Huidig+:** In de huidige wijze van inrichten van de taken van het scheepsregister is er geen specifiek proces ingericht om gestructureerd een terugkoppeling van klanten te ontvangen en daar naar beleid toe terug te koppelen. Daarnaast is het scheepsregister voor de ILT één van de vele taakgebieden, waardoor er in de praktijk altijd een prioritering en belangenafweging zal plaatsvinden. Naar het oordeel van het expertpanel scoort deze variant daardoor minder goed dan de publieke variant.

●●● **Publiek:** In deze variant is het dienstonderdeel puur gericht op het realiseren van de beleidsambitie rond het scheepsregister en wordt daar ook bestuurlijk op afgerekend. Naar verwachting zal er vanuit het dienstonderdeel sterk worden ingezet om de randvoorwaarden binnen de deelnemende partijen in de keten te richten naar het realiseren van de ambitie. In de governancestructuur is sprake van een duidelijke dominante sturingsas. In vergelijking met de publiek-private variant is de verwachting dat deze 'interne lobby' eenvoudiger is tussen publieke partijen onderling dan met een commerciële registerpartij, die toch als 'buitenstaander' wordt beschouwd met een ander belang.

● **Publiek-privaat:** Een commerciële registerpartij die zich direct mengt in overheidsbeleid past niet in de Nederlandse politiek /bestuurlijke werkelijkheid. De commerciële registerpartij zal ten opzichte van het dienstonderdeel in de publieke variant een (contractueel) ingekaderde ingang hebben. Daarnaast is ook bij deze maatregel cruciaal hoe het verdienmodel van de registerpartij er uit ziet. Een op volume gebaseerde overeenkomst lijkt, mede gegeven de ambitie van Nederland minder passend. Daarmee wordt mogelijk een meer passieve houding van registerpartij gecreëerd die vooral contractuele afspraken na zal komen.

5.7. Verdere integratie van ketenpartijen in register

●●● **Huidig+:** Bij de ILT is de meeste kennis aanwezig over de huidige inrichting van de IT-architectuur, de bestaande koppelingen en bijbehorende afspraken met ketenpartijen. Hierdoor zijn in beginsel de beste randvoorwaarden aanwezig om met relatieve lage inspanning de koppelvlakken verder te optimaliseren.

●● **Publiek:** Hier is sprake van een duidelijke focus, waardoor er snelheid kan worden gemaakt. Ten opzichte van de publiek-private variant is het voordeel dat het dienstonderdeel als overheidspartij makkelijker kan aansluiten bij overheidsregisters.

● **Publiek-privaat:** In deze variant wordt meer inspanning verwacht om te bepalen onder welke condities de commerciële registerpartij kan koppelen aan overheidsregisters.

5.8. Digitaliseren van processen

● **Huidig+:** Het huidige systeem zal op afzienbare termijn vervangen moeten worden om verdere digitalisering mogelijk te maken. De varianten verschillen hier onderling niet. Door de werkgroep wordt aangegeven dat door ILT oorspronkelijk is ingezet op één overkoepelend systeem voor meerdere sectoren. Daar lijkt nu vanaf te worden gestapt omdat dit te complex wordt. Aan de ene kant kan één integrale oplossing voor meerdere sectoren voordelen opleveren door o.a. lagere kosten en medewerkers die makkelijker meerdere sectoren kunnen bedienen. Aan de andere kant kunnen dergelijke totaaloplossingen naar mate er meer sectoren moeten worden bediend, complexer en risicovoller worden om te ontwikkelen en te implementeren.

●●● **Publiek:** Hier is sprake van een duidelijke focus, waardoor er snelheid kan worden gemaakt. Daarnaast is de ontwikkeling van een systeem louter voor bediening van schepen beter te beheersen door de lagere complexiteit.

●● **Publiek-privaat:** In deze variant wordt ofwel een nieuw systeem aangeschaft door de commerciële registerpartij ofwel wordt gebruik gemaakt van een bestaand systeem dat geschikt moet worden gemaakt voor de Nederlandse context. De kosten hiervan moeten binnen de contractperiode worden terugverdiend, wat het relatief duurder kan maken ten opzichte van de publieke variant. Daarnaast is er sprake van een lock-in risico bij eind contractperiode dat gemitigeerd moet worden.

5.9. Promotie & Acquisitie

● **Huidig+:** De belegging van deze taak wordt gerealiseerd via contracteren bij een marktpartij, via een aanbesteding met DGLM als opdrachtgever en contractmanager. Hierdoor ontstaat een interface tussen de taak promotie & acquisitie (aangestuurd via DGLM) en de informatievoorziening (website) en dienstverlening inclusief accountmanagement en de diepe kennisbasis (aangestuurd via DGLM). Deze elementen sluiten nauw op elkaar aan. Door de interface in sturing ontstaan risico's van het niet goed op elkaar aansluiten tussen de elementen.

●● **Publiek:** In de publieke variant vinden alle activiteiten rond klantcontact (marketing & acquisitie, accountmanagement, informatievoorziening, dienstverlening) plaats onder één dak. Sturing en beheersing van de onderlinge interfaces kan daardoor in beginsel goed plaatsvinden. Promotie en acquisitie wordt niet gezien als de kerncompetentie van de overheid - een deel van de activiteiten ten behoeve van promotie en acquisitie kunnen door het dienstonderdeel worden gecontracteerd binnen de markt. Dat betekent een extra inspanning.

●●● **Publiek-privaat:** De publiek-private variant lijkt in beginsel de beste papieren te hebben voor het effectief realiseren van promotie en acquisitie door een intrinsieke prikkel die de commerciële registerpartij heeft voor toename van het aantal klanten. Daarnaast zal een bestaande commerciële registerpartij via haar bestaande netwerk een lagere relatieve inspanning hoeven te plegen. Er is wel sprake van "mits": Als de registerpartij onvoldoende invloed kan uitoefenen op de randvoorwaarden van het register die mede de aantrekkelijkheid beïnvloeden (zaken zoals arbeidsregelgeving,

milieuregelgeving), zal de commerciële registerpartij mogelijk terughoudend zijn om het volumerisico te nemen. Daarnaast zal moeten worden afgewogen hoe een bestaande registerpartij, die meerdere registers beheert, de promotie voor registers uit verschillende landen prioriteert.

6. *Karakteristieken van de voorkeursvariant*

De ambitie om in te zetten op een hoogwaardig scheepsregister is vertaald naar een prioritering van *maatregelen* die bijdragen aan de realisatie van de ambitie, en een *organisatievariant* die de beste randvoorwaarden biedt om deze maatregelen kansrijk en efficiënt te implementeren. De organisatievariant die de beste randvoorwaarden biedt is de **publieke variant**: een dienstonderdeel onder directe aansturing van DGLM.

Het dienstonderdeel zal in de uitwerking worden vormgegeven door een ‘kopgroep’ die de transitie gaat trekken (zie hoofdstuk 7). Deze kopgroep bestaat uit een mix van mensen uit de betrokken organisatieonderdelen, en moet voldoende eigenaarschap en autonomie krijgen om de opdracht uit te voeren. Daarom worden hieronder de karakteristieken op hoofdlijnen meegegeven.

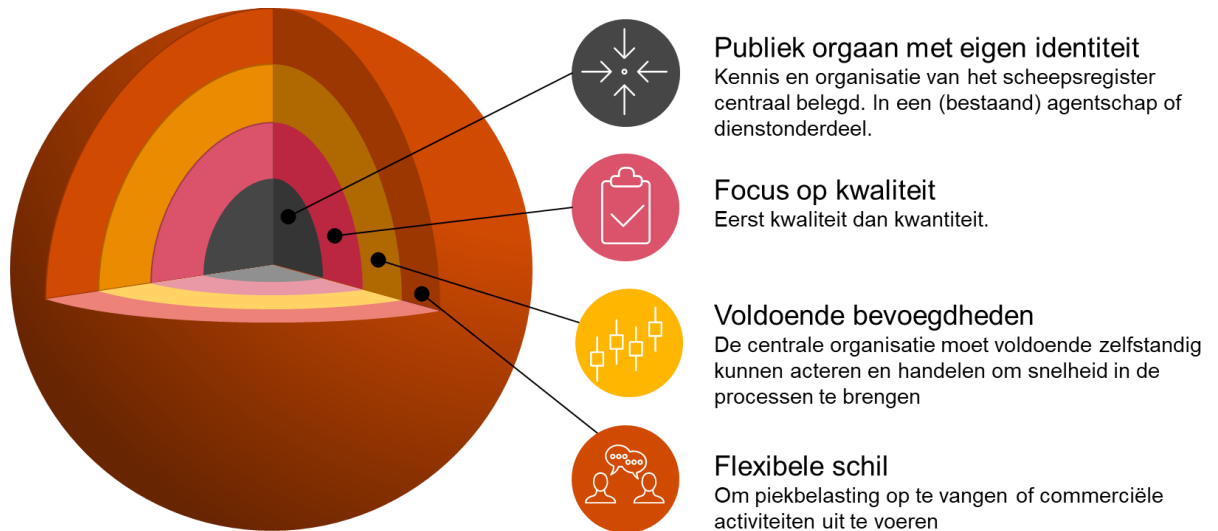
Uit de analyse komen vier duidelijke karakteristieken naar voren waar deze voorkeursvariant aan moet voldoen:

1. **Publiek orgaan met eigen identiteit.** De ministeriële verantwoordelijkheid is het best geborgd wanneer het publieke deel van de dienstverlening rond certificering in een dienstonderdeel wordt ondergebracht dat onder directe aansturing staat van DGLM. Dat maakt bovendien een nauwere interactie tussen beleid en uitvoering mogelijk. Top down kan sterkere sturing worden toegepast op implementatie van wet- en regelgeving en bottom-up kan beleid haar taak meer op maat uitvoeren doordat zij een directe terugkoppeling uit de operationele praktijk ontvangt.

Om een hoogwaardig scheepsregister te realiseren is het belangrijk dat mensen die werken voor het nieuwe dienstonderdeel zich ook sterk betrokken voelen bij de dienstverlening. Een eigen identiteit zorgt ervoor dat de focus en samenwerking binnen deze groep medewerkers zal worden gestimuleerd. Dat werknemers zich trots kunnen voelen op hun bijdrage aan de maritieme sector. Idealiter is deze organisatie dusdanig zelfstandig opgebouwd dat deze eenvoudig te verplaatsen is wanneer blijkt dat bij een ander agentschap of dienstonderdeel synergievoordelen bereikt kunnen worden (‘afritsbaar’).

2. **Focus op kwaliteit.** Het groeien van het aantal schepen onder de Nederlandse vlag is geen doel op zich. Het is de ambitie om te focussen op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening zodat huidige schepen die onder de Nederlandse vlag varen worden behouden. De overheid wil inzetten op innovatie, kwaliteit en duurzaamheid om op deze manier juist kwaliteitsschepen aan de Nederlandse vlag te binden.
3. **Voldoende bevoegdheden.** De nieuwe organisatievorm dient voldoende zelfstandig te kunnen acteren en handelen om snelheid in de processen te brengen. Dat betekent dat het dienstonderdeel bevoegdheden dient te hebben om zelfstandig beslissingen te nemen en vernieuwingen door te voeren.
4. **Flexibele schil.** Om piekbelasting op te vangen of extra (commerciële) expertise in te huren kan gewerkt worden met een flexibele schil. Zo is er ieder jaar rond 20 februari een sterke

piekbelasting omdat certificaten dan vernieuwd moeten worden. Voor commerciële activiteiten als promotie & acquisitie zou expertise kunnen worden ingehuurd om een afdeling op te bouwen die commerciëler en klantgerichter acteert.



7. *Pad uitwerking voorkeursvariant*

De keuze voor de publieke variant vloeit logisch voort uit de geformuleerde ambitie en de geschetste randvoorwaarden. De realisatie van de ambitie zal inspanning vergen van alle betrokkenen bij de transitie naar een nieuw organisatiemodel. Door de huidige verweven organisatiestructuur dient het vervolgtraject secuur en stap voor stap plaats te vinden.

Om te komen tot de implementatie van de publieke organisatievariant, kent het vervolgtraject een aantal stappen. Het begint met het nemen van een besluit dat aansluit bij de ambitie om bij de top van de wereld te willen horen, en dus er bereidheid is te investeren in de bijhorende kwaliteitsverhoging van het scheepsregister. Dat betekent dat men bereid is te investeren in de transitie van het scheepsregister op basis van de publieke variant. Een dienstonderdeel met een eigen identiteit, dat focust op kwaliteit, voldoende bevoegdheden heeft en eventueel werkt met een flexibele schil van inhuurkrachten.

1. De transitie start met het creëren van draagvlak om te veranderen. Een helder uitgedragen visie op basis van de geconcretiseerde ambitie en waarom organisatorische verandering nodig is om deze ambitie te realiseren. Dit is de basis voor een opdracht aan de betrokken dienstonderdelen (DGLM, HBJZ en ILT) voor het vervolgtraject.
2. Vervolgens dient er een sterke *'kopgroep'* te worden gevormd die de transitie gaat trekken. Een juiste mix van mensen uit de betrokken organisatieonderdelen, fysiek op één locatie. Deze kopgroep bestaat uit mensen van DGLM, ILT en HBJZ. De programmaleider zou bij voorkeur een door de wol geverfde en gerespecteerde persoon van *'naam en faam'* moeten zijn met voldoende *'street credibility'* in de sector. Het is belangrijk om mensen te kiezen die inhoudelijke expertise inbrengen maar ook die procesmatig een transitie kunnen bewerkstelligen bij hun collega's.
3. De gevormde kopgroep werkt aan een ondernemingsplan. In dit ondernemingsplan wordt uitgelegd wat de waarde propositie van de nieuwe organisatie is, welke klantsegmenten hiermee bediend zullen worden, hoe de klantrelaties eruitzien en via welke kanalen contact gehouden wordt met deze klanten. Daarnaast moet het ondernemingsplan toelichten of er bepaalde strategische partnerships aan moeten worden gegaan, wat de kernactiviteiten zijn van de organisatie en welke mensen en middelen hiervoor nodig zijn. Tot slot omvat het ondernemingsplan de kostenstructuur van de te realiseren organisatie en de verwachte inkomstenstroom.

Door dit ondernemingsplan op te stellen met de kopgroep wordt er niet alleen gezorgd dat de mensen die het meest verstand hebben van de organisatie ook input leveren op hoe het eruit zou moeten zien, er is ook direct verantwoordelijkheid en eigenaarschap nodig van deze kopgroep. Op deze manier begint de eerste identiteit te ontstaan.

4. Na het ondernemingsplan is het belangrijk dat er ook nagedacht wordt over het transitieproces. Is dit geleidelijk of gaat het roer in één keer om. Een transitiepad met de belangrijkste mijlpalen en een gedetailleerder plan van de eerste periode dient te worden opgeleverd.

-
5. Met het ondernemingsplan en het transitieproces inzichtelijk dient het besluit genomen te worden de middelen vrij te maken om de transitie daadwerkelijk door te zetten.

A. *Referenties*

1. Benchmark registers, Policy Research Corporation, augustus 2013
2. Benchmark registers: Aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening, Policy Research Corporation, 28 november 2014
3. Maritieme Strategie 2015-2025, Directie Maritieme Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, januari 2015
4. Brief van de minister van infrastructuur en waterstaat, Uitkomst registeronderzoek, 1 december 2016, kst-31409-129
5. Bijlage bij kamerbrief - Verbetering Nederlands scheepsregister, Policy Research Corporation, 8 november 2016
6. Brief van de minister van infrastructuur en waterstaat, Uitkomst registeronderzoek, 1 december 2017, kst-31409-175
7. Bijlage bij kamerbrief - Alternatieve Organisatievorm Nederlands scheepsregister, Policy Research Corporation, september 2017
8. Juridisch-bestuurlijke analyse van mogelijke organisatievormen van het scheepsregister, IenW HBJZ, 21 augustus 2019
9. NL Flag – Marktperspectief, een korte marktverkenning Nederlandse vlag, MarStrat, 11 maart 2019
10. Spreeknotitie Minister Van Nieuwenhuizen bij lancering promotie NL Flag, November 2019.

B. Uitsplitsing groepen en panels

De werkgroep bestond uit:

- Vertegenwoordiging van DGLM
- Vertegenwoordiging van ILT

Het expertpanel bestond uit:

- Vertegenwoordiging van DGLM
- Vertegenwoordiging van HBJZ
- Vertegenwoordiging van ILT
- Vertegenwoordiging van BSK

Betrokken directieleden:

- Vertegenwoordiging van DGLM
- Vertegenwoordiging van HBJZ
- Vertegenwoordiging van ILT

C. Definitie van organisatievarianten

In deze bijlage worden de drie organisatievarianten in detail gedefinieerd door toedeling van de zes taken, de onderliggende processen en subprocessen⁸ aan derden: de beoogde uitvoeringsorganisaties. Het overzicht is een weergave van de partijen die de voortrekkersrol hebben op een bepaald deelproces. Deze partij kan eventueel wel andere partijen betrekken in de uitvoering. In de 'huidig +' variant worden er geen taken overgedragen naar een derde partij; deze worden uitgevoerd door de partijen die ze nu uitvoeren, waarbij binnen de huidige taakverdeling een aantal aanvullende maatregelen worden getroffen om de dienstverlening op dusdanig niveau te krijgen dat de gestelde beleidsambitie wordt gerealiseerd. De in de huidige situatie niet belegde taken 'adviesing' en 'promotie en acquisitie' worden gecontracteerd bij een marktpartij door middel van een aanbesteding.

Beleidsvorming

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
1. Beleidsvorming <i>Beleidsvorming, inclusief ontwikkeling van wet- en regelgeving</i>	1.1 Vorming van beleid, wet en regelgeving	1.1.1 Maken & vaststellen (internationale) regelgeving	DGLM	DGLM	DGLM	DGLM
		1.1.2 Implementeren van internationale regelgeving	DGLM, HBJZ	DGLM, HBJZ	DGLM, HBJZ, Dienstonderdeel	DGLM, HBJZ
		1.1.3 Voorlichting rond nieuwe regelgeving	DGLM, ILT	DGLM, ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		1.2.1 Interpretatie nieuwe wetgeving door certificerende dienstverlener, in overleg met DGLM	ILT, DGLM	ILT, DGLM	Dienstonderdeel, DGLM	Registerpartij, DGLM
	1.2 Interpretatie van wet- en regelgeving	1.2.2 De certificerende dienstverlener legt de normstelling uit aan Klassebureaus en KIWA t.b.v. een juiste en eenduidige inspectie	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

⁸ Definitie processen en deelprocessen is gebaseerd op het rapport 'Verbetering Nederlands scheepsregister, Policy Research Corporation' [5]

Certificering

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
2. Certificering <i>Certificering (en het benodigde toezicht voor certificering) conform de geldende wet- en regelgeving</i>	2.1 Zeebrief <i>Een Nederlands schip dat onder de Nederlandse vlag wil varen heeft een zeebrief nodig; de zeebrief is het nationaliteitsbewijs van een zeeschip. Wanneer een zeebrief is aangevraagd heeft deze onbeperkte geldigheid, tenzij één van de gegevens verandert (naamswijziging, eigendomsoverdracht of de plaatsing van een nieuwe motor).</i>	2.1.1 Aanvragen meetbrief (3 typen)	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau
		2.1.2 Meting uitvoeren	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau
		2.1.3 Toetsing art.311 Wetb. V. Koophandel	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.1.4 Afgifte nationaliteitsverklaring na toets	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.1.5 Teboekstelling	Kadaster	Kadaster	Kadaster	Kadaster
		2.1.6 Plaatsen brandmerk	Kadaster	Kadaster	Kadaster	Kadaster
		2.1.7 Afgifte zeebrief	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	2.2 Continuous Synopsis Record (CSR) <i>Een 'Continuous Synopsis Record' (CSR) wordt afgegeven door de vlaggenstaat en beschrijft de administratieve geschiedenis van een schip over de vlag,</i>	2.2.1 Invullen formulieren door reder op website dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.2.2 Bijvoegen wijzigingsformulieren door reder	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.2.3 Invullen lijsten/indices met wijzigingen aan CSR	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.2.4 Beoordelen ingediende aanvraag	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek- private variant
		<i>identificatiegegevens van het schip, de eigenaar, de beheerder en de betrokken Klassebureaus.</i>				
	2.3 Inschrijving rompbevrachtingsregister	2.3.1 Aanleveren teboekstelling van het schip in het buitenland	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Via inschrijving in het rompbevrachtingsregister kan een zeeschip dat buiten Nederland teboekstaat, de hoedanigheid van een Nederlands schip krijgen.</i>	2.3.2 Aantonen dat schip niet gerechtigd is vlag te voeren zolang in NL rompbevrachtingsregister	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.3.3 Opstellen overeenkomst tussen de rompvervrachter en de rompbevrachter	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.3.4 Aanvragen en indienen van een Nederlandse meetbrief	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.3.5 Opstellen en indienen van: • verklaring van eigenaar zeeschip/ de rompvervrachter dat deze instemt met verlening van hoedanigheid van Nederlands schip • Verklaring dat verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan voor schip en opvarenden worden aanvaard.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		Check op juistheid en volledigheid documenten door de certificerende dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
		Inschrijving rompbevrachtingsregister	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	2.4a Bareboat-out verklaring	2.4a.1 Aanvraag bareboat-out verklaring bij de certificerende dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Wanneer een schip in Nederlands eigendom in een buitenlands rompbevrachtingsregister komt en onder buitenlandse vlag vaart is een bareboat-out verklaring nodig</i>	2.4a.2 Toetsing door de certificerende dienstverlener of het schip te boek gesteld is bij het Kadaster en of de documenten compleet zijn	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.4a.3 De reder stelt het Klassebureau op de hoogte wanneer de reder bareboat-out gaat	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau
		2.4a.4 Er vindt (automatische) notificatie plaats tussen de oude en nieuwe vlaggenstaat van het schip	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.4a.5 De certificerende dienstverlener heeft toegang tot systeem van (sommige) Klassebureaus. Kunnen via deze toegang tevens zien dat een schip bareboat-out is	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	2.4b Bareboat-in verklaring	2.4b.1 Bevestiging naar certificerende dienstverlener sturen dat schip doorgehaald is in buitenlandse register	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.4b.2 In bewaring genomen certificaten verzenden naar de reder	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.4b.3 Inspectie door Klassebureau teneinde de geldigheid van de certificaten te herstellen.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek- private variant
	2.5 Liability certificaten	2.5.1 Reder draagt zorg voor <ul style="list-style-type: none"> • een geldig verzekeringsbewijs (blue card) • een geldige Nederlandse zeebrief. 	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Toetsen en afgifte van verzekeringsbewijzen voor olietankers, bunkerolie, wrakopruijing, passagiersaansprakelijkheid en in de toekomst HNS</i>	2.5.2 Reder dient aanvraag civil liability certificaat in bij de certificerende dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.5.3 De certificerende dienstverlener toetst of het schip een Nederlands schip is. De gegevens van het schip zijn bekend bij de ILT/Scheepvaart. Verder wordt het afschrift van de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid getoetst.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.5.4 Uitgifte certificaat door de certificerende dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Op basis van internationale regelgeving gelden voor schepen uit bepaalde gewichtsklassen dat ze over de juiste verzekeringen dienen te beschikken en hiervoor certificaten (liability certificates) nodig hebben. Deze verzekeringen hebben bijvoorbeeld betrekking op milieuschade (zoals het lekken van olie), maar ook met het varen door conflictgebieden. Met dit certificaat kunnen schepen aantonen dat zij</i>					

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
		<i>voor deze risico's verzekerd zijn.</i>				
	2.6 Keuring bemanningsplan	2.6.1 Gezagvoerder van zeeschip stelt bemanningsplan op en vult formulier op website van certificerende dienstverlener in.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Een reder dient voor elk zeeschip een beoordeling van de ILT te krijgen op het</i>	2.6.2 certificerende dienstverlener beoordeelt het bemanningsplan	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>bemanningsplan, waarmee de manager van het schip kan aantonen dat de operaties op zee veilig en verantwoord met de bemanning kunnen worden uitgevoerd.</i>	2.6.3 certificerende dienstverlener keurt het plan goed of af. Bij goedkeuring wordt een certificaat verstrekt: Minimum safe manning document	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.6.4 Indien er wijzigingen plaatsvinden: reder dient nieuw bemanningsplan in.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	2.7 Vaarbevoegdheidsbewijzen NL	2.7.1 Aanvraag vaarbevoegdheidsbewijs voor zeevarenden of bekwaamheidsbewijs dienstdoen op tankers	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
	<i>Elke Nederlandse zeevarende moet in het bezit zijn van een geldig vaarbevoegdheidsbewijs en/of een</i>	2.7.2 Kapiteins met een buitenlandse opleiding dienen een toets over de Nederlandse wetgeving af te leggen. Het afnemen van de wettentoets is door de overheid (ILT) overgedragen aan de volgende drie onderwijsinstellingen: 1) Nova College, 2) Scheepvaart en Transport College, 3) NTTA.	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
	<i>bekwaamheidsbewijs voor het dienstdoen op tankers</i>	2.7.3 Controle tegen eisen van opleiding, ervaring en lichamelijke geschiktheid	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
		2.7.4 Afgifte vaarbevoegdheidsbewijs (deze wordt elke vijf jaar verlengd)	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
	2.8 Vaarbevoegdheidsbewijzen internationaal	2.8.1 Aanvraag voor erkenning vaarbevoegdheidsbewijs of bekwaamheid bij Kiwa. Met verschillende landen zijn er bilaterale verdragen. De certificerende dienstverlener verstrekt hier informatie over	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
		<i>De erkenning van een vaarbevoegdheidsbewijs en/of bekwaamheidsbewijs voor het dienstdoen op tankers wordt verstrekt aan officieren in bezit van een geldig STCW 1995/STCW 2010 "Certificate of Competency" en/of "Certificate of Proficiency", uitgegeven door of onder verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit van een land waarmee Nederland een overeenkomst hierover heeft gesloten.</i>	2.8.2 Afgifte voorlopig vaarbevoegdheidsbewijs/ bekwaamheidsbewijs dienstdoen op tankers door Kiwa. Deze is geldig tot de definitieve erkenning kan worden verstrekt	KIWA	KIWA	KIWA

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek- private variant
		2.8.3 Afgifte erkenning vaarbevoegdheidsbewijs/ bekwaamheidsbewijs dienstdoen op tankers door Kiwa	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
	2.9 Monsterboekje <i>Elke zeevarende heeft een monsterboekje nodig. In het monsterboekje staan alle belangrijke gegevens omtrent de werkervaring van bemanningsleden en hun afgeronde opleidingen en trainingen</i>	2.9.1 Aanvraag monsterboekje bij Kiwa	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
		2.9.2 Afgifte monsterboekje door Kiwa	KIWA	KIWA	KIWA	KIWA
	2.10 Erkenning van bepaalde trainingen en maritieme dienstverleners	2.10.1 Aanvraag erkenning	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	<i>Erkennen maritieme dienstverleners (zoals vloten keurders, Radio Holland) op basis van Regeling erkende organisaties Schepenwet.</i>	2.10.2 Beoordeling aanvraag	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
	2.11 Verrichten van ongevalsonderzoek	2.11.1 Verrichten van ongevalsonderzoek	OVV	OVV	OVV	OVV
	2.12 Certificeren schip (technisch, ISM, ISPS, MLC)	2.12.1 Certificeren schip (technisch, ISM, ISPS, MLC); onder mandaat van de Minister	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau	Klassebureau
		2.12.2 Goedkeuren afgifte ontheffingen	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.12.3 Coördinatie	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
	2.13 Overige activiteiten	2.13.1 Beoordelen ontheffingsaanvragen en equivalenten.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.13.2 Erkennen maritieme dienstverleners (zoals vloten keurders, Radio Holland) op basis van Regeling	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.13.3 Coördinatiefunctie met de Nederlandse vestigingen van EU erkende Klassebureaus en Register Holland Classificatiebureau voor de zeegaande zeilende beroepsvaart.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.13.4 Beoordelen ontheffingsaanvragen en equivalenten	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij
		2.13.5 in stand houden van een systeem voor regelgeving (NERF) en een gecertificeerd kwaliteitssysteem (EU Vlaggenstaat richtlijn) vereist. EC controleert daar op.	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek- private variant
		2.13.6 Capaciteit beschikbaar voor: <ul style="list-style-type: none"> - overleg met stakeholders en dossierhouders - actieve deelname (inter)nationaal overleg, - relatiemanagement, - Engelstalige website, - adviseurs die proactief ondersteunen bij ontwikkeling en interpretatie regelgeving en voorlichting geven aan sector, - opstellen instructies aan surveyors en (gemandateerde) erkende instellingen, - opstellen "Information to Shipping", - bijdragen aan evalueren regelgeving, overeenkomsten met Klassebureaus etc. 	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Handhaving

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
3. Handhaving <i>Handhaving van geldende wet- en regelgeving (onder te verdelen in vlaggenstaatcontrole en havenstaatcontrole)</i>	3.1 Flag state control	3.1.1 Toetsing op naleving van regelgeving bij verlenen van certificaten door flag state control aan boord van eigen schepen	ILT	ILT	ILT of dienstonderdeel	ILT
	3.2 Port state Control	3.2.1 In Nederlandse haven op buitenlandse schepen voert de Port State Control inspecties uit op naleving van de regelgeving	ILT	ILT	ILT of dienstonderdeel	ILT

Informatie

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
4. Informatie <i>Het verlenen van algemene informatie over de geldende wet- en regelgeving</i>	1.3 Voorlichting over wet- en regelgeving	4.1.1 Algemene informatievoorziening via website certificerende dienstverlener	ILT	ILT	Dienstonderdeel	Registerpartij

Advisering

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
5. Advisering	5.1 Advisering	5.1.1 Advies over toepassing en uitvoering van regelgeving aan de sector door Klassebureaus en Kiwa	Niet formeel belegd	Marktpartij	Dienstonderdeel	Registerpartij
<i>Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving t.b.v. certificering</i>						

Promotie & acquisitie

Taak	Hoofdproces	Deelproces	Huidig (referentie variant)	Huidig+ variant	Publieke variant	Publiek-private variant
6. Promotie en acquisitie	6.1 Promotie	6.1.1 Zorgen voor goede informatievoorziening (fysiek en digitaal) en promotiemateriaal	Niet formeel belegd	Marktpartij	Dienstonderdeel	Registerpartij
<i>Promotie en acquisitie van het register</i>	6.2 Acquisitie	6.1.2 Actief benaderen van rederijen om hun schepen te registreren onder NL vlag.	Niet formeel belegd	Marktpartij	Dienstonderdeel	Registerpartij