

Policy Research Corporation

MANAGEMENT SOLUTIONS FOR COMPANIES AND GOVERNMENTS

Rapportage

Alternatieve Organisatievorm Nederlands Scheepsregister



Eindrapport –september 2017

In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Dit document, waarop auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van *Policy Research Corporation*.

**Policy
Research
Corporation**

© **Policy Research Corporation**
Copyright 2017

Parklaan 40
3016 BC Rotterdam
tel: +31 10 436 03 64
e-mail: info@policyresearch.nl
website: www.policyresearch.nl

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	I
OVERZICHT VAN FIGUREN	III
MANAGEMENT SAMENVATTING	IV
I. INLEIDING	1
I.1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK	1
I.2. DOEL EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK	2
I.3. LEESWIJZER	3
II. HET NEDERLANDS SCHEEPSREGISTER	4
II.1. ORGANISATIE VAN HET NEDERLANDSE REGISTER.....	4
II.2. ECONOMISCH BELANG VAN HET SCHEEPSREGISTER	6
II.2.1. <i>Micro-economisch: geldstromen gelinkt aan de registeractiviteiten</i>	7
II.2.2. <i>Macro-economisch belang</i>	7
II.3. SAMENVATTING EVALUATIE VAN HET HUIDIGE REGISTER	9
II.3.1. <i>Sterktes van het register</i>	9
II.3.2. <i>Knelpunten van het register</i>	10
III. OVERZICHT CONCURRERENDE REGISTERS	14
III.1. GROOTTE VAN DE REGISTERS	14
III.2. FISCALE VOORDELEN	16
III.3. ORGANISATIEVORMEN	18
III.3.1. <i>Publieke registers</i>	18
III.3.2. <i>Hybride Registers</i>	19
III.3.3. <i>Private Registers</i>	20
IV. ANALYSE ALTERNATIEVE ORGANISATIEVORMEN VOOR NEDERLANDS SCHEEPSREGISTER	22
IV.1. TOETSINGSKADER.....	22
IV.2. ORGANISATIEVORM 1: MARITIEME AUTORITEIT / OVERHEIDSMODEL	25
IV.2.1. <i>Veranderingen ten aanzien van huidige model</i>	25
IV.2.2. <i>Juridische (on)mogelijkheden</i>	27
IV.2.3. <i>Maatschappelijke consequenties</i>	29
IV.2.4. <i>Voordelen, nadelen en risico's</i>	30
IV.2.5. <i>Oplossingen voor de knelpunten van het huidige register</i>	31
IV.3. ORGANISATIEVORM 2: OPTIMALISATIE HUIDIG MODEL.....	35
IV.3.1. <i>Veranderingen ten aanzien van het huidige register</i>	36
IV.3.2. <i>Juridische (on)mogelijkheden</i>	37
IV.3.3. <i>Oplossingen voor de knelpunten van het huidige register</i>	37

Inhoudsopgave

IV.3.4.	<i>Maatschappelijke consequenties</i>	39
IV.3.5.	<i>Voordelen, nadelen en risico's</i>	40
IV.4.	ORGANISATIEVORM 3: SAMENWERKINGSVERBAND OVERHEID EN PRIVATE PARTIJ.....	41
IV.4.1.	<i>Veranderingen ten aanzien van het huidige model</i>	41
IV.4.2.	<i>Juridische (on)mogelijkheden</i>	43
IV.4.3.	<i>Maatschappelijke consequenties</i>	45
IV.4.4.	<i>Oplossingen voor de knelpunten van het huidige register</i>	46
IV.4.5.	<i>Voordelen, nadelen en risico's</i>	47
IV.5.	ECONOMISCHE CONSEQUENTIES.....	50
IV.5.1.	<i>Macro-economische effecten (economisch potentieel)</i>	50
IV.5.2.	<i>Micro-economische effecten (inkomsten registeractiviteiten)</i>	53
IV.6.	SAMENVATTING EVALUATIE ORGANISATIEVORMEN.....	54
V.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	59
VI.	BIJLAGEN	63
VI.1.	INTERNATIONALE REGELGEVING INZAKE NATIONALITEIT VAN ZEESCHEPEN.....	63
VI.2.	RELEVANTE REGELGEVING	66
VI.2.1.	<i>Veiligheids- en Milieucertificaten</i>	66
VI.2.2.	<i>Zeebrief</i>	67
VI.2.3.	<i>Inschrijving Rompbevrachtingsregister</i>	69
VI.2.4.	<i>Bemanningscertificaat</i>	70
VI.2.5.	<i>Vaarbevoegdheidsbewijzen</i>	70
VI.2.6.	<i>Overige ILT Certificaten</i>	71

OVERZICHT VAN FIGUREN

Figuur II-1: Overzicht van de verantwoordelijkheden inzake Nederlandse registertaken	4
Figuur II-2: Vergelijking Maritieme Dienstverlening: aantal kantoren in grootste zakelijke centra	8
Figuur III-1: Top 10 scheepsregisters wereldwijd in 2015 op basis van DWT	14
Figuur III-2: Top 15 Europese Registers in DWT (2016)	15
Figuur III-3: Top 10 Europese Registers in aantal schepen (2016)	15
Figuur III-4: Evolutie tonnage van handelsschepen (> 100 GT) 2012-2016	16
Figuur III-5: Benchmark vlaggen volgens organisatievorm (boven publiek, onder privaat)	21
Figuur IV-1: Het overheidsmodel	26
Figuur IV-2: Optimalisatie van het huidige model	36
Figuur IV-3: Samenwerkingsverband overheid en private partij	42
Figuur IV-4: Alternatief 1 overheidsmodel: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)	52
Figuur IV-5: Alternatief 2 optimalisatie: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)	52
Figuur IV-6: Alternatief 3 Samenwerkingverband tussen overheid en private partij: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)	53
Figuur IV-7: Schematische evaluatie registervormen	58

MANAGEMENT SAMENVATTING

Introductie

Dit onderzoek presenteert de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het organisatiemodel van het Nederlands scheepsregister. Het belang van de Nederlandse vlag kan niet los gezien worden van het belang van de maritieme cluster binnen de Nederlandse economie. Nederland heeft een omvangrijke maritieme traditie die onder meer door de havens, scheepsbouwers, koopvaardijvloot, waterbouwers, offshore en toeleveranciers op verschillende domeinen een belangrijke cluster van kennis en bedrijvigheid oplevert. In de Kamerbrief over het onderzoek Verbetering Nederlands Scheepsregister van 1 december 2016 heeft minister Schultz van Haegen de Tweede Kamer laten weten de mogelijkheden voor andere organisatievormen van het register nader te willen verkennen. Een nieuw organisatiemodel zou daarbij op termijn tot positieve economische effecten kunnen leiden.

Het onderzoek naar registratie- en certificeringsprocessen binnen het scheepsregister¹ uit 2016 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) toonde de sterktes en de knelpunten van het Nederlands scheepsregister. Zo is het Nederlands register een kwaliteitsregister, waardoor schepen onder Nederlandse vlag in vrijwel alle gevallen voldoen aan de hoogste internationale standaarden met betrekking tot veiligheid, milieu en werkomstandigheden aan boord. Ook worden reders / scheepsmanagers met problemen aan het schip over het algemeen goed geholpen. Het register is echter complex ingericht met veel processen die van elkaar afhankelijk zijn. Een van de in 2016 geconstateerde knelpunten betrof het niet optimaal functioneren van de registertaken doordat de schakels tussen de verschillende processen en registerpartijen vaak niet goed op elkaar afgestemd zijn. Dit resulteerde in langere doorlooptijden voor certificering, maar ook trage implementatie van nieuwe wetgeving. Een ander knelpunt was de versnippering door de complexe inrichting van het Nederlands scheepsregister, waardoor het voor partijen soms niet duidelijk is bij wie ze moeten zijn voor informatie en is er niet één partij die de regie voert over het register. Partijen bleken actief in het verbeteren van de eigen organisatie maar de organisatievoering van het gehele register en de afstemming tussen de partijen verdienden meer aandacht. Tevens werd geconstateerd dat de promotie en de acquisitie voor het register niet was belegd bij een bepaalde partij en dat het register niet actief gepromoot werd.

In de Kamerbrief van 1 december 2016 over het onderzoek Verbetering Nederlands Scheepsregister werden diverse optimalisaties geformuleerd door minister Schultz van Haegen om deze knelpunten aan te pakken. Deze optimalisaties zijn versterking van de regierol, verbetering van de informatievoorziening via de website, verbeterde procesaansluiting tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Kadaster, digitalisering van processen bij de ILT en kortere doorlooptijden van certificering. Inmiddels zijn een aantal van deze optimalisatiemaatregelen al uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld de informatievoorziening via de website van het register verbeterd. Ook wordt er beter

¹ Policy Research Corporation, Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister, 8 november 2016.

gemonitord op doorlooptijden en zijn deze bij ILT inmiddels verkort. Tevens loopt er momenteel een onderzoek om in samenspraak met het Kadaster te zorgen voor één loket voor de registratie.

Ondanks deze optimalisaties blijven bepaalde knelpunten, zoals de complexiteit door de verdeling van de taken over de verschillende partijen, het verkrijgen van doorzettingsmacht over het register en het niet voldoende kunnen beleggen van promotie en acquisitie, voortbestaan. Daardoor is het van belang om na te gaan of een nieuwe organisatievorm van het register deze knelpunten zou kunnen wegnemen en het economisch potentieel van het register kan verhogen.

In dit onderzoek is er gekeken naar verschillende alternatieve organisatievormen voor het Nederlands scheepsregister: een model met een sterke sturing vanuit de overheid (Maritieme Autoriteit), een geoptimaliseerde vorm van het huidige Nederlands model en een hybride vorm waarbij er een samenwerking wordt aangegaan met een private partij (de *Ship Registration Authority*). Deze opties zijn geanalyseerd en getoetst aan economische, politieke, maatschappelijke en juridische randvoorwaarden. Hierbij is gekeken op welke wijze de gestelde randvoorwaarden kunnen worden ingevuld.

Een korte toelichting en evaluatie van deze drie modellen volgt hieronder.

Alternatief 1: ‘Maritieme Autoriteit’: overheidsmodel

- In dit model worden de taken van verschillende betrokken partijen (IenM beleid, ILT, KIWA) samengebracht onder één Agentschap;
- Een belangrijk voordeel van dit model is dat de reders en scheepsmanagers een duidelijk aanspreekpunt hebben, een *one-stop* shop;
- Er zijn minder partijen in het register en daardoor minder snijvlakken tussen de partijen;
- Ander belangrijk voordeel is dat, in verhouding tot de andere modellen, het grootste deel van de inkomsten uit dit model ten goede zullen komen aan de BV Nederland en dat de kennis en kunde bij de overheid in dit model het meest wordt vergroot;
- Een nadeel is echter dat er een grote transitie in gang moet worden gezet om te komen tot dit model. Hierbij valt onder andere te denken aan het doorvoeren van grootschalige optimalisaties zoals digitalisering, het samenvoegen van partijen in één agentschap en het beleggen van een promotie- en acquisitiefunctie bij de overheid. Dit kost tijd en brengt hoge kosten met zich mee;
- De juridische vormgeving vormt een belangrijk risico: contracten moeten worden ontbonden (wat hoge kosten met zich mee kan brengen) en wet- en regelgeving moet worden aangepast. Het betreft met name wet- en regelgeving op het terrein van de scheepvaart. Deze aanpassingen kosten tijd;
- Daarnaast is er een risico dat de transitie niet goed verloopt. Er zijn veel veranderingen beoogd voor dit model waardoor er een groter risico is dat bepaalde aanpassingen niet direct goed verlopen. Te denken valt aan vertragingen in het reorganisatieproces rondom de nieuwe overheidsceel, opstartproblemen of kinderziektes rondom de digitalisering, financiële set backs met betrekking tot geraamde investeringskosten of het niet goed kunnen opzetten van een effectieve promotie- en acquisitiefunctie door ontbreken van commerciële mindset bij de overheid;

- Bij succes kunnen nieuwe knelpunten ontstaan wanneer de overheidspartijen onvoldoende middelen kunnen vrijmaken;
- Als de transitie goed verloopt, is de verwachting dat het marktaandeel van de Nederlandse vloot licht kan groeien en de toegevoegde waarde van de zeevaart binnen Nederland met ca. 13% kan stijgen (468 miljoen euro), en een bijkomende werkgelegenheid kan creëren voor 1600 personen.

Alternatief 2: optimalisatie huidig model:

- In dit model worden de processen geoptimaliseerd en onderlinge communicatie tussen registerpartijen verder verbeterd;
- Positief is vooral de stabiliteit: er zijn in verhouding tot de andere modellen minder transitiekosten en de taken en verantwoordelijkheden worden beperkt herschikt. Dit verkleint de kans op een instabiele transitieperiode;
- Dit is tegelijk ook het nadeel: bepaalde taken blijven verspreid over veel partijen, waardoor veel snijvlakken blijven en de afstemmingsproblemen blijven. Ook wordt het verkrijgen van een goede coördinatie over het register hierdoor bemoeilijkt. Een aantal reders is niet tevreden over de servicegerichtheid rondom certificering binnen het register. Dit model biedt ten aanzien van andere modellen het minste kans dat dit verbeterd wordt. Zo zijn in dit model de taken rondom registratie en certificering verdeeld over het grootste aantal partijen (waardoor het meeste snijvlakken blijven) en is er geen *one-stop shop*;
- Een risico is dat dit model niet genoeg verandering zal brengen ten aanzien van de huidige situatie en minder competitief wordt ten aanzien van andere registers, waardoor de vlag niet kan groeien en zelfs schepen zal verliezen;
- De verwachting is niet dat deze aanpassingen een grote groei van het register met zich zullen meebrengen, het zijn eerder noodzakelijke aanpassingen om te vermijden dat de vloot krimpt. Mocht de Nederlandse vlag bijvoorbeeld met 10% krimpen, kan dit op korte termijn een verlies van toegevoegde waarde van 1% met zich meebrengen. Wanneer de reders bovendien zouden beslissen om vestigingen uit Nederland weg te halen, zullen de gevolgen veel groter zijn.

Alternatief 3: Samenwerkingsverband overheid en private partij (Ship Registration Authority)

- In dit model wordt een private partij aangetrokken om een aantal registertaken op zich te nemen. Deze private partij gaat een samenwerkingsverband aan met de overheid waarbij een deel van de publieke taken door de private partij wordt uitgevoerd. In dit model wordt een nauwe samenwerking tussen de private partij (Ship Registration Authority) en de overheid bereikt onder meer door de registerpartijen in één gebouw te huisvesten;
- Het is nog onzeker of dit model zal kunnen worden gerealiseerd: de voorwaarden moeten gunstig genoeg zijn voor zowel de private partij als voor de Nederlandse overheid om een overeenkomst te sluiten;
- De juridische vormgeving van het samenwerkingsverband dient nog verder te worden onderzocht;
- Dit model biedt antwoord op een aantal belangrijke knelpunten: de promotie en acquisitie zal beter belegd zijn, er wordt meer commerciële expertise ingebracht in het register en de reder heeft een duidelijk aanspreekpunt;

- Mogelijk kan er, wanneer in zee wordt gegaan met een gereputeerde partij, gebruik worden gemaakt van bestaande digitale systemen. Dit kan de transitiekosten voor digitalisering verlagen. Daarnaast beschikt een gereputeerde partij ook over een goed internationaal netwerk en is deze bekend met mogelijke kansen en pitfalls van een (snel groeiend) register;
- Een belangrijk nadeel is dat dit model erg ingrijpend is, en heel wat transitiekosten met zich mee zal brengen (reorganisatie overheidskant, opzetten en vormgeven);
- De juridische vormgeving vormt een belangrijk risico: contracten moeten worden ontbonden (wat hoge kosten met zich mee kan brengen), wet- en regelgeving moet worden aangepast en nieuwe contracten opgesteld. Deze aanpassingen kosten tijd;
- De samenwerking zal voor langere tijd worden aangegaan, waardoor het moeilijk is om in de komende jaren een andere keuze van model door te voeren;
- Drie private partijen hebben interesse getoond in het opzetten van dergelijke samenwerking met Nederland. Zij zijn ervan overtuigd dat er groeipotentie is, in eerste instantie door schepen in Nederlandse eigendom te overtuigen terug te komen onder de Nederlandse vlag. Daarnaast zou de Nederlandse vlag ook aantrekkelijker worden voor andere Europese reders en niet-Europese reders. Dit model biedt het meeste groeipotentieel: de toegevoegde waarde van de zeevaart kan bijna 40% stijgen door toename van schepen en tonnage in het register. Ook de werkgelegenheid zou hierdoor een groei kennen van ca. 5 000 werkzame personen. De meeste knelpunten worden weggenomen, er komt een partij in het register met commerciële expertise en ervaring met het managen van een groot register;
- De private partijen koppelen randvoorwaarden aan samenwerking / groei, onder meer op het vlak van wetgeving (anti-piraterij), fiscaliteit en sociale zekerheid en samenwerking met de overheidspartijen;
- De overheid dient te waken voor publieke en maatschappelijke belangen, gezien de private partij zich vooral op het economisch potentieel zal richten. Vooraf dienen er concrete afspraken te worden gemaakt over de verhoudingen die goed moeten worden vastgelegd.

Wanneer de organisatievormen worden vergeleken op basis van de toetsingscriteria halen ze gelijkwaardige scores. Organisatievorm 2 (optimalisatie van het huidige model) heeft voornamelijk een hoge score omdat er weinig transitiekosten en risico's aan verbonden zijn. Er is echter een heel lage score op groeipotentieel: het is de vraag of dit in lijn is met de ambitie uit de maritieme strategie.

Zowel het overheidsmodel als het samenwerkingsverband tussen overheid en private partij halen mindere scores op het vlak van transitiekosten en juridische organisatie, maar hebben wel groeipotentieel en een beter uitgebouwde kennisbasis. Met beide modellen is een hoger economisch potentieel te realiseren dan met de optimalisatie van het register. De afweging moet dan vooral gemaakt worden op basis van de ingeschatte risico's. Bij het overheidsmodel is de moeilijkheid om de vereiste middelen beschikbaar te maken een belangrijk knelpunt. Ook is het van belang om een goede afweging te kunnen maken of deze transities op korte termijn haalbaar zijn, een inschatting van de transitiekosten behoorde niet tot de scope van deze opdracht maar dient wel te gebeuren om een goede afweging te kunnen maken. Daarbij kan gedacht worden aan 'Business Cases' voor zowel de overheidspartijen als de mogelijke private partijen in dit model.

Hoe dan ook zullen om grote maritieme ambities voor Nederland te realiseren er keuzes moeten worden gemaakt, in de vorm van investeringen, tijd voor transitie naar een nieuwe organisatiestructuur en veranderingen inzake wet- en regelgeving (onder meer op het vlak van fiscaliteit en anti-piraterij) alsmede aanpassing of ontbinding van contracten. Dit vereist in de eerste plaats een duidelijke bestuurlijke politieke keuze om voluit in te zetten op groei.

Er moet tevens een expliciete ambitie voor de Nederlandse vlag worden geformuleerd. Idealiter wordt deze ambitie meetbaar uitgesproken, zodat met zekere regelmaat kan worden opgevolgd in hoeverre de ambitie wordt waargemaakt. Wanneer aan de randvoorwaarden zal worden voldaan, kan een transitie richting overheidsmodel een groei van 13% in toegevoegde waarde / 1 600 werkzame personen opleveren. Een optimalisatie van het huidig model zal naar verwachting eerder behoud van de huidige economische betekenis moeten nastreven. Een samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen kan een groei van circa 40% van de toegevoegde waarde / 5 000 werkzame personen opleveren. Bij een beperkte ambitie kan het model 'optimalisatie' passen, om ambitieuze groei te verwezenlijken dient ingrijpender te worden gekozen voor het overheidsmodel 'Maritieme Autoriteit' of model omtrent het samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij 'Ship Registration Authority'. Dit model heeft echter het voordeel dat de dynamiek (en investeringen) van de private sector wordt ingebracht terwijl de overheid toch de beleidsregie in handen houdt.

I. INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de achtergrond, de aanleiding, de doelstelling en de opzet van het onderzoek toegelicht.

I.1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Policy Research heeft, in navolging van eerdere benchmarkonderzoeken in 2013 en 2014², van juni tot en met september 2016 in opdracht van de directeur Maritieme Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een onderzoek uitgevoerd omtrent verbetering van het Nederlands scheepsregister.³ In dit onderzoek kwam naar voren dat de keten voor verschillende registertaken niet optimaal functioneert doordat de schakels tussen de verschillende processen en registerpartijen vaak niet goed op elkaar afgestemd zijn. Verder concludeerde het onderzoek dat er sprake is van versnippering door de complexe inrichting van het Nederlands scheepsregister: voor partijen is niet altijd duidelijk welke partij waar precies over gaat en er is geen goede invulling van de regierol. Partijen zijn actief in het verbeteren van de eigen organisatie maar de organisatievoering van het gehele register en de afstemming tussen de partijen verdienen meer aandacht.

Op grond van deze bevindingen heeft de minister in december 2016 aangekondigd een aantal optimalisaties in het register te zullen doorvoeren. In de brief aan de Tweede Kamer stelde de minister van IenM een duidelijke regierol bij de beleidskern van IenM te gaan beleggen, welke van belang is voor het optimaal presteren van het register. Dit geschiedt door 1) het inrichten van een regiefunctie via een *taskforce* met doorzettingsmacht bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving of in het geval de sector problemen ervaart die om interpretatie van regelgeving vragen; 2) binnen IenM ervoor zorg te dragen dat - vanuit de verschillende functies en verantwoordelijkheden - tijdig besluiten genomen worden over zaken waarvoor doorzettingsmacht nodig is; 3) het organiseren van nieuwe overlegstructuren tussen de bij het register betrokken partijen. Verder heeft de minister gezegd te werken aan de verbetering van de informatievoorziening van het register door vernieuwing van de website, welke uiterlijk medio 2017 gereed zal zijn. Tevens zullen alle relevante documenten en formulieren in het Engels worden vertaald, zal nieuwe informatie aan de website worden toegevoegd en zal foutieve informatie op de website worden gecorrigeerd. Verder wil de minister de processen tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Kadaster beter laten aansluiten, door de

² Policy Research Corporation, *Benchmark Registers* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), augustus 2013 en Policy Research Corporation, *Benchmark registers: aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), 28 november 2014.

³ Policy Research Corporation, *Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister*, 2016.

inrichting van een frontoffice bij het Kadaster.⁴ Daarnaast is de minister voornemens om processen bij de ILT te digitaliseren. Dit is een van de speerpunten uit de Koers ILT 2021 (zoals genoemd in het Meerjarenplan 2017 van de ILT). Dit omvat de verzakelijking van de vergunningverlening en de dienstverlening bij de ILT. In dat kader loopt ook het programma Digitale dienstverlening gericht op het ontwikkelen van digitale meld- en aanvraagmogelijkheden. De bedoeling is dat het voor reders / scheepsmanagers mogelijk wordt om op ieder moment een aanvraag in te dienen en vervolgens via een digitaal portaal van de ILT en Kadaster de doorlooptijd en de status van de aanvraag te volgen. Tot slot is door de minister als doel gesteld de doorlooptijden en reactietijden te verkorten door wekelijkse monitoring op productniveau uit te laten voeren.⁵ Een aantal van deze optimalisaties is inmiddels doorgevoerd. Zo zijn de fouten op de website van het register gecorrigeerd, is er veel nieuwe informatie toegevoegd en zijn veel documenten vertaald in het Engels. Daarnaast zijn de doorlooptijden verkort en worden de processen beter gemonitord. Tevens worden nu, ten behoeve van de versnelling van de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, specifieke aanpassingen in de wetgeving opgetuigd binnen *taskforces* waarin de onderdelen van IenM nauwer samenwerken. Ook zijn de overlegvormen aangepast, waardoor sneller besluiten genomen kunnen worden bij tegenstrijdige belangen.

Een gesteld doel in de Maritieme Strategie is om te zorgen voor een internationale duurzame maritieme toppositie door een integrale samenwerking tussen Rijksoverheid en de maritieme cluster via een gezamenlijke strategie.⁶ De Rijksoverheid stelt dat een adequaat scheepsregister bijdraagt aan een beter vestigingsklimaat in Nederland.⁷ De Rijksoverheid zal de registratie en de certificering van zeeschepen efficiënter inrichten zodat deze vergelijkbaar is met andere maritieme registers.⁸ Naast het doorvoeren van de optimalisaties van het huidige register is daarom ook besloten door de minister om andere organisatiemodellen te verkennen, om zo na te gaan of deze modellen op termijn meer positieve economische effecten voor Nederland met zich mee kunnen brengen.

I.2. DOEL EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is om een goed inzicht te geven in de mogelijke organisatiemodellen voor het Nederlands scheepsregister. Hierbij zal er per organisatiemodel gekeken worden naar de kansen, maar ook naar mogelijke knelpunten en zal een organisatiemodel worden voorgesteld dat toelaat de grote ambities te realiseren. Met dit onderzoek kan IenM op basis van feiten een weloverwogen keuze maken omtrent het al dan niet aannemen van een nieuw organisatiemodel voor het Nederlands scheepsregister.

In dit onderzoek worden zes taken met betrekking tot het Nederlands scheepsregister onderscheiden:

⁴ Zie memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Rijkswet Nationaliteit Zeeschepen (ingediend door de minister van IenM op 4 januari 2012). De Rijkswet Nationaliteit Zeeschepen is nu nog een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer en dus nog geen geldend recht.

⁵ Kamerbrief over onderzoek Verbetering Nederlands Scheepsregister', 1 december 2016.

⁶ Maritieme Strategie 2015-2015, p.8.

⁷ Maritieme Strategie 2015-2015, p. 18 en 19.

⁸ Maritieme Strategie 2015-2015, p 31.

1. De **beleidsvorming**, inclusief de **ontwikkeling van wet- en regelgeving**;
2. De **certificering** (en het benodigde toezicht voor certificering) conform de geldende wet- en regelgeving;
3. De **handhaving** van de geldende wet- en regelgeving (onder te verdelen in *Port State Control* en *Flag State Control*);
4. Het verlenen van algemene **informatie** over de geldende wet- en regelgeving;
5. Het verlenen van specifiek **advies** over wet- en regelgeving ten behoeve van de certificering;
6. De **promotie en acquisitie** van het register.

In de analyse naar mogelijke organisatievormen zullen bovenstaande deeltaken worden toebedeeld aan mogelijke registerpartijen. Door IenM is als randvoorwaarde gesteld dat de beleidsvorming, inclusief de ontwikkeling van wet- en regelgeving, alsmede de handhaving van de geldende wet- en regelgeving taken zijn die bij de overheid belegd moeten worden. Hierdoor blijven deze taken in alle onderzochte organisatievormen bij de overheid belegd. Bij het toetsen van de modellen zal er gekeken worden naar diverse belangrijke randvoorwaarden, zoals de maatschappelijke gevolgen van het register, de inpasbaarheid binnen de juridische kaders en de directe en indirecte economische opbrengsten van het register. De inschatting van de eenmalige en terugkerende kosten behoort nadrukkelijk niet tot de scope van de opdracht. Verder zal goed worden gekeken hoe de modellen zich verhouden tot het huidige register en op welke wijze zij bestaande knelpunten wegnemen. Tot slot worden ook zaken als de kennisbasis bij de overheid, de gevolgen voor andere registerpartijen en de consequenties voor de politieke verantwoordelijkheid meegenomen. Op basis hiervan zal een aanbeveling worden gedaan voor het meest optimale organisatievorm, waarbij tevens wordt nagegaan met welke aspecten rekening gehouden dient te worden bij een eventuele implementatie.

I.3. LEESWIJZER

Achtereenvolgens komen in dit rapport de volgende hoofdstukken aan bod:

- Het huidige scheepsregister;
- Overzicht concurrerende registers;
- Verkenning alternatieve organisatievormen;
- Conclusie en aanbevelingen.

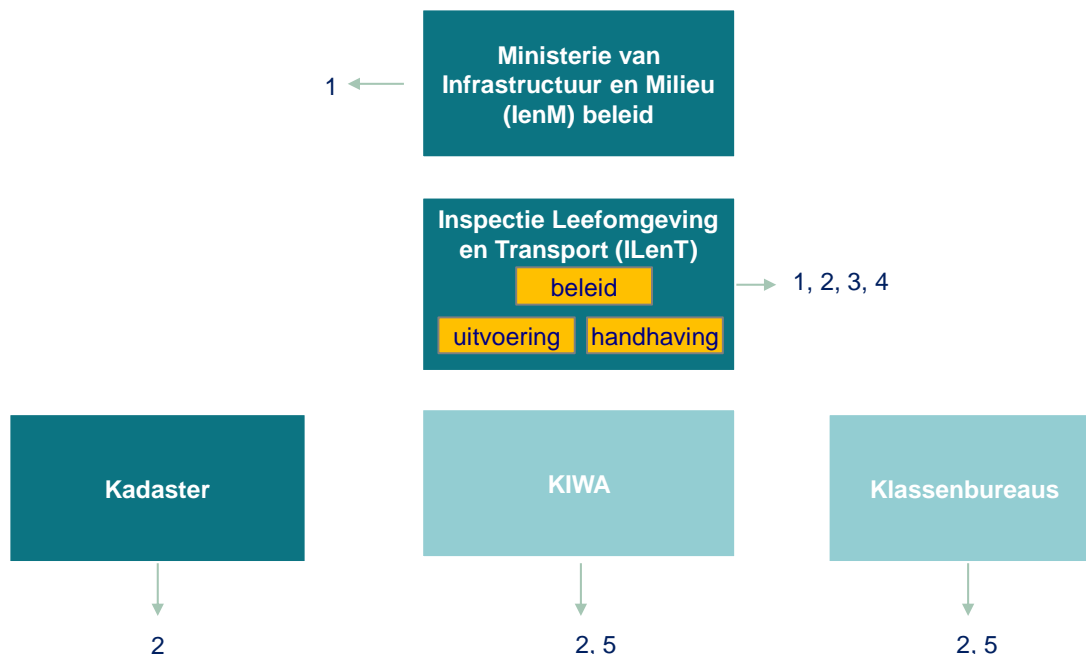
II. HET NEDERLANDS SCHEEPSREGISTER

In dit hoofdstuk wordt een algemene beschrijving gegeven van het Nederlands scheepsregister, waarbij wordt gekeken naar de diverse taken binnen het register en die invulling die hieraan wordt gegeven door verschillende partijen. Vervolgens wordt beknopt beschreven wat de geconstateerde knelpunten van het huidige model waren bij het onderzoek van 2016. Ook wordt aangegeven welke verbeteringen door de minister van IenM in gang gezet zijn naar aanleiding van dit onderzoek.

II.1. ORGANISATIE VAN HET NEDERLANDSE REGISTER

In *Figuur II-1* wordt een schematisch overzicht weergegeven van de zes taken en verantwoordelijkheden en de invulling hiervan door de betrokken partijen bij het Nederlands scheepsregister.

Figuur II-1: Overzicht van de verantwoordelijkheden inzake Nederlandse registertaken



Verantwoordelijkheden inzake registertaken als beschreven in Hoofdstuk I.1.2: 1 Beleidsvorming, 2 certificering, 3 handhaving, 4 informatievoorziening, 5 adviesverlening, 6 promotie en acquisitie
Bron: Policy Research Corporation

De zes taken zijn bij diverse partijen belegd; dit vergt goede communicatie, afstemming en proces-synchronisatie. De invulling van de registertaken wordt hieronder toegelicht:

1. **Beleidsvorming**, inclusief de ontwikkeling van wet- en regelgeving van het register. Binnen het register is IenM Beleid primair verantwoordelijk voor het economische, veiligheids- en milieubeleid. IenM draagt zorg voor de ontwikkeling en implementatie van beleid en wet- en regelgeving. Hierbij wordt er getoetst en geconsulteerd bij brancheorganisaties en de ILT. Via de afdeling beleidsadvies wordt de expertise van ILT in het beleidsproces bij IenM Beleid ingebracht.
2. **Certificering**. De taken rond certificering van het Nederlands register worden momenteel door diverse partijen uitgevoerd. De betrokken instanties zijn de ILT, het Kadaster, KIWA, het Agentschap Telecom en de klassenbureaus. Hierbij geeft de ILT de volgende documenten af: de Zeebrief, CSR, inschrijving rompbevrachtingsregister, *bareboat-out* verklaring, *liability* certificaten en de keuring van het bemanningsplan. Binnen het Nederlands scheepsregister is het Kadaster verantwoordelijk voor de teboekstelling van het schip en het plaatsen van het brandmerk. KIWA is een commerciële organisatie die, gemandateerd door de minister, de uitgifte van bemanningsdocumenten in het register regelt. Het gaat hierbij om vaarbevoegdheidsbewijzen voor zeevarenden of bekwaamheidsbewijzen voor het dienstdoen op tankers voor zowel Nederlandse als buitenlandse zeevarenden en het monsterboekje. Tevens regelt KIWA uitzonderingen als deze betrekking hebben op bemanning (bijvoorbeeld in geval dat de stuurman niet kan varen en de tweede stuurman het overneemt) op basis van een door de ILT verstrekt normenkader/beoordelingskader. De aanvraag van deze documenten door een reder verlopen geheel via het KIWA. De klassenbureaus worden in hun rol als (door de EU) erkende organisatie door de vlaggenstaat aangewezen om op te treden namens de vlaggenstaat. Voor het Nederlands register voeren klassenbureaus inspecties uit en verzorgen zij de afgifte van de daarbij behorende certificaten.⁹ Zeeschepen die onder Nederlandse vlag (willen) varen, worden door de klassenbureaus initieel en daarna periodiek gecontroleerd om na te gaan of ze voldoen aan de regelgeving en of de certificaten verlengd kunnen worden. Klassenbureaus voeren daarnaast ook certificerende werkzaamheden uit voor de *International Ship & Port facility Security Code* (ISPS code);
3. **Handhaving**. Handhaving wordt in het huidige register voornamelijk uitgevoerd door de ILT en bestaat uit toezicht en opsporing. Het houden van toezicht op de naleving van de geldende wet- en regelgeving kan worden onderverdeeld in *Port State Control*¹⁰ en *Flag State Control*. De ILT fungeert in het register als toezichthouder op de sector, waarbij de ILT toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving. De klassenbureaus voeren daarnaast ook controles uit bij verlening en verlenging van certificaten. Andere partijen zoals de douane, de zeehavenpolitie en de waterpolitie verzorgen daarnaast ook een aantal taken rondom handhaving;

⁹ Website ILT, https://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/koopvaardij/erkende_organisaties/klassenbureaus/ Geraadpleegd op 15 juni 2017.

¹⁰ *Port State Control* is daarbij niet zozeer een registerfunctie aangezien het toezicht betreft op buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen. *Flag State Control* is wel degelijk een registerfunctie en betreft het toezicht op de vloot onder Nederlandse vlag. Flag state control vindt ook plaats op schepen die onder Nederlandse vlag varen en zich in het buitenland bevinden als daar een specifieke aanleiding voor is. Bijvoorbeeld na incidenten.

4. **Informatievoorziening.** Het verlenen van algemene informatie over de geldende wet- en regelgeving is een publieke taak in het Nederlands register. IenM verstrekt vooral informatie aangaande de implementatie van de wet- en regelgeving. IenM Beleid en de ILT hebben samen een rol aangaande de interpretatie van wet- en regelgeving. Dienstverlening en voorlichting door ILT wordt voornamelijk gerealiseerd door de experts (lees dossierhouders) en de afdeling Vergunningverlening via de website en in constante communicatie met de leden van het Tripartite-overleg, in casu de klassenbureaus en alle brancheverenigingen. Deze krijgen hun beslag in “*Information to Recognised Organisations*”, “*Information to Shipping*” en het aparte website-onderdeel *Netherlands Regulatory Framework (NeRF) Maritime* waar alle wet- en regelgeving is opgenomen, alsmede de interpretaties en normenkaders;
5. **Adviesverlening.** Het verlenen van specifiek advies aan stakeholders (reders, scheepsmanagers, zeevarenden) over de interpretatie van wet- en regelgeving ten behoeve van de certificering is een deeltaak die door diverse partijen wordt uitgevoerd. Voor vragen over de certificaten kunnen de stakeholders rechtstreeks de ILT benaderen. Voor uitbestede zaken dient men contact op te nemen met de uitvoerende instantie (bijvoorbeeld het klassenbureau of KIWA). Ook hier speelt het overleg met Beleid, Beleidsadvies, de ILT en alle partijen uit de sector een rol. Het overleg vindt drie maal per jaar plaats en is genoemd het “Tripartite-overleg”;
6. **Promotie en acquisitie.** De promotie en acquisitie van het register wordt niet actief opgepakt voor het Nederlandse register. Er is momenteel geen verantwoordelijke of uitvoerende partij. IenM Beleid Maritieme Zaken heeft samen met de sector een promotiebrochure gemaakt voor het varen onder de Nederlandse vlag. Deze is opgenomen op de website van de ILT.

II.2. ECONOMISCH BELANG VAN HET SCHEEPSREGISTER

In het huidige register zijn 1230 schepen geregistreerd.¹¹ De registeractiviteiten brengen zowel bij private als bij publieke partijen inkomsten met zich mee. Onder meer certificering, zeemansboekjes, belastingen en dergelijke kosten de reders / scheepsmanagers geld. Voor landen als Liberia en de Marshalleilanden vormen deze (**micro**-economische) geldstromen de belangrijkste reden voor het voeren van een scheepsregister. Voor Nederland echter is vooral de **macro**-economische betekenis van de maritieme cluster relevant: de toegevoegde waarde en de creatie van werkgelegenheid binnen maritieme deelsectoren als de zeevaartsector, de scheepsbouw en de scheepsherstellingen, de maritieme dienstverleners en de toeleveranciers. Zowel het micro-economisch als het macro-economisch aspect worden hieronder toegelicht.

¹¹ Dit betreft de Handelsvaart-, Zeesleepvaart en Waterbouwschepen.

II.2.1. MICRO-ECONOMISCH: GELDSTROMEN GELINKT AAN DE REGISTERACTIVITEITEN

In Nederland genereren de schepen met Nederlandse vlag ongeveer drie miljoen euro inkomsten bij de publieke betrokken partijen:

- Het Ministerie van Financiën ontvangt de inkomsten uit de tonnageregeling zijnde de winstbelasting aan de hand van het netto tonnage van schepen. Deze worden toegevoegd aan de algemene middelen van de Rijksbegroting. De schepen onder Nederlandse vlag zorgen per jaar voor ongeveer 1,7 miljoen euro tonnagebelastingsinkomsten (noot: de eigenlijke ontvangsten van de tonnageregeling zijn hoger, gezien deze ook geldt voor schepen die niet onder NL vlag zijn geregistreerd). Dit bedrag is per geregistreerd schip berekend, met de coëfficiënten van de tonnageregeling (art. 3.23 Wet op de Inkomstenbelasting);
- Momenteel genereert het IenM geen inkomsten uit het register;
- De ILT heeft inkomsten door de afgifte van certificaten, goed voor ongeveer 900 000 euro in het jaar 2016. Dit is berekend aan de hand van het aantal uitgegeven certificaten per soort, en de kostprijs per certificaat;
- In 2016 heeft het Kadaster 674 schepen ingeschreven¹², wat voor ongeveer 380 000 euro aan inkomsten door inschrijvingen gegenereerd.¹³

Voor de **private partijen** (KIWA en Klassenbureaus) kan geen volledig inzicht worden gegeven van opbrengsten. Voor KIWA is de opbrengst van de uitgifte van de certificaten geschat op 1,36 miljoen euro. Het is onduidelijk of KIWA daarnaast nog andere aan het register gerelateerde inkomsten ontvangt. De klassenbureaus genereren inkomsten uit metingen en inspecties en uit ad hoc dienstverlening bij problemen of technische mankementen aan het schip. Klassenbureaus spreken met reders de prijzen af, er zijn dus geen vaste tarieven.

II.2.2. MACRO-ECONOMISCH BELANG

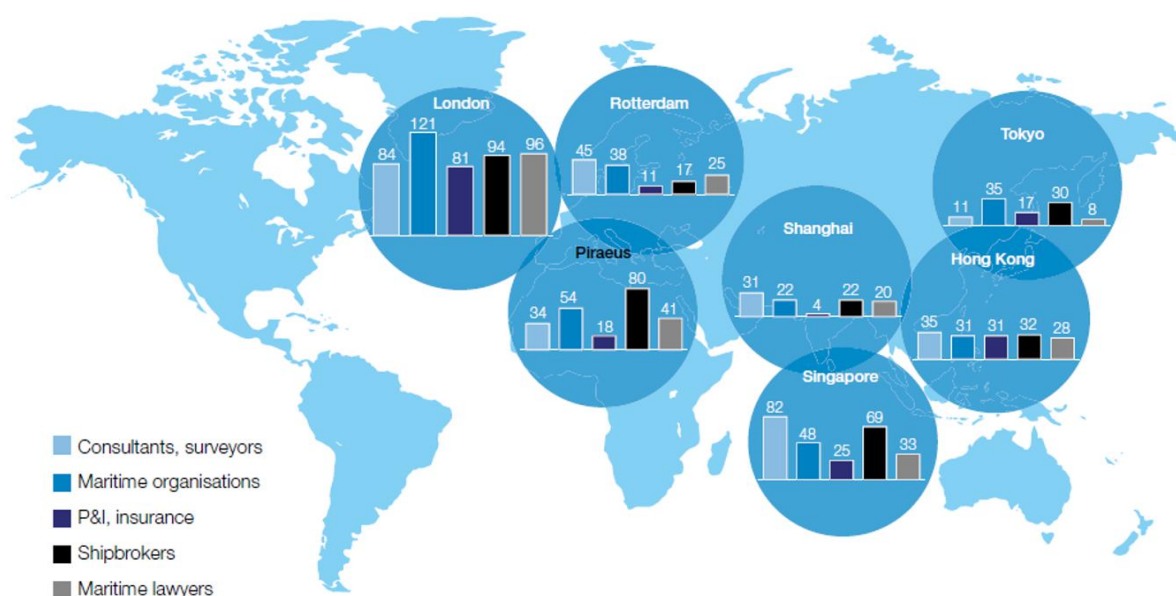
De inschrijving van een schip in Nederland verbetert de verankering van de economische maritieme activiteiten binnen dat land. Rondom de schepen bestaat er een cluster aan maritieme bedrijvigheid, onder andere in de vorm van scheepsbouw en jachtbouw havens, maritieme dienstverlening en maritieme toeleveranciers. De totale Nederlandse maritieme cluster genereert jaarlijks bijna 24 miljard euro toegevoegde waarde, wat zo'n 3,5% van het bruto binnenlands product vormt. Het aantal werkzame personen in de cluster bedraagt ongeveer 265 000, wat 3% van de werkgelegenheid in Nederland vertegenwoordigt.¹⁴

In 1996 is er in Nederland een uniek scheepsvaartbeleid ontstaan. De focus in dit beleid lag op zoveel mogelijk toegevoegde waarde en werkgelegenheid creëren voor de Nederlandse economie. De fiscale maatregelen die voortvloeiden uit het unieke scheepsvaartbeleid dienden als voorbeeld voor de latere Europese Richtsnoeren voor veel andere Europese landen.

De verankering van de economische activiteit zit onder meer in de voorwaarden voor het toepassen van de tonnageregeling: die vereist een in Nederland gevestigde beheerder van het schip (bemanning, financiële en HR administratie, technische supervisie, operationeel management, commerciële exploitatie).¹⁵ Een verhoogde bedrijvigheid binnen een land is eerder een gevolg van een voorwaarde voor het voeren van een vlag, onder meer door intensievere contacten binnen de cluster.

Rotterdam neemt binnen de maritieme dienstverlening wereldwijd een plaats in binnen de top 5 (zie Figuur II-2). Consultants en surveyors, verzekeraars en banken, brokers en juristen zijn al sterk vertegenwoordigd binnen Nederland, en hebben er belang bij dat de concentratie verder toeneemt.

Figuur II-2: Vergelijking Maritieme Dienstverlening: aantal kantoren in grootste zakelijke centra



Bron: UK Department for Transport, *Maritime Growth Study*

Een groter aantal schepen geeft een register daarnaast meer zeggenschap in internationale overleggen als het IMO. Hiermee kan Nederland een grotere invloed uitoefenen op de ontwikkeling van internationale milieu en veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de scheepvaart. Dit is niet alleen van belang voor de schepen onder de Nederlandse vlag, maar ook vanwege de druk bevaren Nederlandse kust en vele scheepsbewegingen in de Nederlandse havens.

De Nederlandse maritieme cluster heeft daarnaast ook bewezen een grote innovatieve kracht te hebben. De overheid, industrie en kennisinstellingen zijn goed op elkaar ingespeeld, en slagen er in

¹² Jaarverslag Kadaster 2016, p. 22

¹³ Tarieflijst schepen Kadaster i.c.m. jaarverslag Kadaster 2016

¹⁴ Van den Bossche, M., Kleingeld, J., Van Schijndel, M., Yagafarova, A., 2016, *De Nederlandse Maritieme Cluster, Monitor 2016*.

¹⁵ Art. 3.21, vijfde lid, Wet op de Inkomstenbelasting 2001.

innovatieve producten en diensten in Nederland maar vooral ook internationaal te vermarkten. De goede clusterwerking speelt hierin een centrale rol. Een goede kennisbasis bij de overheid blijft daarom van groot belang, zij moet zorgdragen voor de juiste kaders en voor de facilitering van de industrie en innovatie. De kennisinstellingen (zeevaartscholen, Marin, TNO, onderzoekscentra en technische universiteiten) zijn een katalysator voor de economie. Nederland heeft een aantal grote maritieme spelers en biedt daarnaast ook veel kansen voor het midden- en kleinbedrijf.

II.3. SAMENVATTING EVALUATIE VAN HET HUIDIGE REGISTER

Hieronder worden de sterktes en zwaktes van het huidige Nederlands scheepsregister samengevat. Deze bevindingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat IenM in 2016 liet uitvoeren door *Policy Research* naar de processen van het Nederlands scheepsregister.¹⁶ Per bevinding wordt vervolgens aangegeven wat er sinds de publicatie van het rapport is ondernomen om zaken te verbeteren.

II.3.1. STERKTES VAN HET REGISTER

Sterkte 1: Kwaliteit en imago

Positief is dat het Nederlands register bekend staat als een kwaliteitsregister en de schepen onder de Nederlandse vlag voldoen in vrijwel alle gevallen aan de hoogste internationale standaarden met betrekking tot veiligheid, milieueisen en werkomstandigheden aan boord. Hierdoor ondervinden deze schepen doorgaans geen tot weinig problemen bij *Port State Controls*. Daarnaast speelt emotie een belangrijke rol en zijn Nederlandse reders vaak trots wanneer zij hun schepen onder de Nederlandse vlag hebben varen.¹⁷

Sterkte 2: Snelle hulpverlening bij problemen

Een ander positief punt aan het Nederlands register is dat reders / scheepsmanagers bij problemen (zoals een aanhouding in een buitenlandse haven wegens technische gebreken aan het schip) over het algemeen goed worden geholpen. De reder kan vaak binnen een dag weer verder varen door de snelle handelwijze vanuit medewerkers van de klassenbureaus en de ILT. Reders ervaren dat er over het algemeen goed wordt meegedacht door klassenbureaus en de ILT over werkbare oplossingen.¹⁸

Sterkte 3: Goede procesbeheersing rondom certificering door Kadaster en klassenbureaus

Verder zijn reders veelal tevreden over de dienstverlening van klassenbureaus en het Kadaster. Deze registerpartijen hebben de eigen processen goed op orde, zijn goed benaderbaar bij vragen en voorzien reders vaak snel van goede dienstverlening. Ook is er onder de reders, na de tegenvallende resultaten in 2013¹⁹ en 2014²⁰, minder ontevredenheid over de dienstverlening van het KIWA. Mede dankzij de

¹⁶ Policy Research Corporation, 2016, *Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister*.

¹⁷ Interviews met diverse reders.

¹⁸ Tijdens de gesprekken met reders zijn meerdere voorbeelden gegeven waarin reders met problemen in het buitenland snel en goed zijn geholpen door klassenbureaus en de ILT.

¹⁹ Policy Research Corporation, *Benchmark Registers* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), augustus 2013, p.16, 21.

²⁰ Policy Research Corporation, *Benchmark registers: aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), 28 november 2014, p.11, 14, 15.

digitalisering bij het KIWA zijn aanvraagprocessen versimpeld, doorlooptijden verkort en worden er minder fouten gemaakt bij certificering. Desondanks blijven reders problemen melden.²¹

II.3.2. KNELPUNTEN VAN HET REGISTER

Uit het onderzoek dat lenM Beleid in 2016 heeft laten uitvoeren naar de verbetermogelijkheden voor het Nederlands scheepsregister zijn zes knelpunten gedefinieerd.²² Deze worden hieronder benoemd en toegelicht. Na het verschijnen van de rapportage is er door de minister van lenM een brief verstuurd met daarin maatregelen voor optimalisatie van het register. In onderstaande paragraaf worden tot op heden genomen en de beoogde maatregelen per knelpunt samengevat.

Bij de evaluatie van alternatieve organisatievormen in hoofdstuk IV zullen deze zes knelpunten bij de analyse van alternatieve organisatievormen mee worden genomen. Per organisatievorm zal toegelicht worden of en op welke wijze deze knelpunten (verder) worden weggenomen.

Knelpunt 1: Gebrek aan invulling regierol

In het onderzoek van 2016 kwam naar voren dat door het complexe samenspel van de partijen er niet één partij is die de regie voerde over het register of verantwoordelijkheid droeg voor het register, met uitzondering van de minister van lenM, die politieke verantwoordelijkheid draagt. De complexe inrichting van het register komt mede voort uit het feit dat veel processen (die bij diverse partijen zijn belegd) afhankelijk van elkaar zijn. 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 kan houden. Uit het onderzoek van 2016 en eerder onderzoek bleek dat dit vaak niet het geval is.²³ Zo functioneerde de keten voor verschillende registertaken niet optimaal doordat de schakels tussen processen en partijen vaak niet goed op elkaar afgestemd waren. Dit resulteerde in langere doorlooptijden rondom registratie en certificering. Verder werden hierdoor besluitvormingsprocessen en processen van de ontwikkeling van nieuwe wetgeving vertraagd. In praktijk bleek dat de samenstelling en inrichting van het register een goede doorzettingsmacht bemoeilijkte. Zo heeft lenM weinig inspraak met betrekking tot de handelswijze van de ILT en andersom. Daarnaast zijn er meerdere ministeries betrokken bij bepaalde kwesties (zoals het piraterijdossier). Dit kan de besluitvorming bemoeilijken en/of vertragen.

Er zijn sinds het onderzoek uit 2016 een aantal maatregelen genomen die betrekking hebben op dit knelpunt. Ten behoeve van de versnelling van de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, worden nu specifieke aanpassingen in de wetgeving uitgevoerd door *taskforces*, waarin de onderdelen van lenM

²¹ Gesprekken met reders in het kader van het onderzoek in 2016 naar het scheepsregister en in het kader van dit onderzoek

²² Onder voorwaardelijke processen en elementen werd in dit onderzoek verstaan: 1) de vorming van beleid, wet- en regelgeving, 2) de interpretatie van wet- en regelgeving, 3) voorlichting over wet- en regelgeving, 4) naleving van de regelgeving en 5) promotie en acquisitie.

²³ Dit blijkt bijvoorbeeld uit fouten in procesoverdrachten tussen partijen in het register die geen volledig inzicht hebben in elkaars processen. Ook geven reders aan met bepaalde vragen steeds door partijen binnen het register te worden doorgestuurd.

nauw samenwerken. IenM Beleid Maritieme Zaken is daarbij verantwoordelijk voor het implementatietraject en stelt daarbij de kaders op en maakt de planning. HBJZ, ILT Beleid Maritieme Zaken en ILT beleidsadvies nemen deel. Voorbeelden van onderwerpen die op deze manier werden en worden aangepast zijn het vervoer van Industrieel Personeel, de *Marine Equipment Directive*, aanpassen bemanningswetgeving om maritiem arbeidsverdrag en STCW te implementeren, aanpassing arbeidstijdenbesluit, accommodatie van dagvaart aan boord, implementatie van de *Polar Code* en implementatie van *IGF Code*.²⁴ Er zijn verder geen optimalisaties geïmplementeerd of voorzien op het vlak van afstemming met andere ministeries of het verhogen van de doorzettingsmacht in het register.

Knelpunt 2: Sniijvlakken tussen registerpartijen

Daarnaast bleek uit het onderzoek dat partijen in het register zich vooral op het optimaliseren van eigen processen richtten en werd de samenhang van de processen tussen partijen niet voldoende meegenomen. Hierdoor ontstond er een gebrek aan aansluiting van de verschillende delen van het register. Dit resulteerde in langere doorlooptijden bij het aanvraagproces rondom de registratie en certificering door vertragingen in het overdrachtsproces tussen partijen (zoals de ILT en het Kadaster). Verder is gebleken dat het gat tussen de uitvoering en het beleid in het Nederlands register in de praktijk vaak groot was. Hierdoor duurde het lang voordat er definitief uitsluitel en duidelijkheid kwam over implementatie en interpretatie van internationale wet- en regelgeving.

Om de problemen rondom snijvlakken in het register aan te pakken zijn inmiddels een aantal overlegvormen aangepast, waardoor sneller besluiten genomen kunnen worden bij tegenstrijdige belangen en lijnen verkort zijn. Zo is de HBJZ aangeschoven aan het hoofdenoverleg tussen de ILT en het Directoraat Generaal Bereikbaarheid (DGB). Ook neemt het DGB voortaan deel aan het operationeel overleg tussen de overheid en reders (OOOR), waardoor snel terugkoppeling kan worden gegeven over implementatie van regelgeving. Op bemanningsgebied wordt indien daartoe aanleiding bestaat overleg gevoerd met alle relevante partijen: DGB, ILT staf, ILT Zwijndrecht, KIWA en sectorpartijen. Tot slot is het register een regelmatig terugkerend onderwerp op de agenda van het DG-IG overleg, dat ook als escalatie mogelijkheid gebruikt kan worden

Verder wordt beoogd de samenwerking met ILT en Kadaster te verbeteren door de invoering van een gezamenlijk loket. Dit is nog niet geïmplementeerd maar werd geformuleerd in een Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Rijkswet nationaliteit zeeschepen. Dit wetsvoorstel werd op 4 januari 2012 ingediend door de minister van Infrastructuur en ligt momenteel bij de Tweede Kamer voor besluitvorming.²⁵ Ondertussen zijn ILT en Kadaster verder in gesprek hierover en hebben ze de samenwerking inmiddels verbeterd.

²⁴ Gesprekken met IenM Beleid Maritieme Zaken en ILT.

²⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 134 (R1972).

Knelpunt 3: Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering

In het onderzoek van 2016 kwam naar voren dat het vaak lang duurde voordat reders / scheepsmanagers uitsluitel kregen over de juistheid en volledigheid van de aangeleverde documenten. Hoe eerder een reder te horen krijgt dat er een ander document dient te worden aangeleverd, hoe eerder de documenten aangevuld kunnen worden en de reder het benodigde certificaat kan verkrijgen. Korte maar vooral betrouwbare doorlooptijden zijn daarom voor reders en scheepsmanagers van groot belang. Indien een schip niet zou kunnen varen doordat bepaalde certificaten ontbreken, kan dit snel duizenden of zelfs tienduizenden euro's per dag kosten. Reders beschouwden de doorlooptijden van het Nederlands scheepsregister als lang, in vergelijking tot buitenlandse registers.²⁶

De beoogde digitalisering bij de ILT is in gang gezet, waarbij onder andere de processen rondom registratie en certificering zijn verkort en verbeterd. Dit heeft geresulteerd in een substantiële verbetering van doorlooptijden in 2016 en Q1 2017.²⁷ Deze worden tweewekelijks gemonitord. Verder is bewerkstelligd dat registraties in weekend en buiten kantoor tijden kunnen plaatsvinden, mits dit minimaal drie dagen vooraf wordt aangekondigd en de benodigde documenten worden ingediend. Deze werkwijze is geïmplementeerd en er is op website over gecommuniceerd, maar nog geen gebruik van gemaakt.²⁸

Knelpunt 4: Versnipperde en onvolledige informatievoorziening

De complexe inrichting van het register zorgt voor versnippering. Zo is de informatievoorziening over het Nederlands register belegd bij verschillende partijen. In veel gevallen worden de klassenbureaus benaderd inzake algemene vragen en problemen omtrent het schip. In bepaalde complexe gevallen kan een klassenbureau geen uitsluitel geven en wordt de kwestie voorgelegd aan de ILT. Deze werkwijze tussen klassenbureaus en ILT is vastgelegd in de contracten met de klassenbureaus. De ILT wordt door de strikte scheiding van taken door de reders gezien als minder benaderbaar, maar kan worden benaderd voor zaken waar klassenbureaus niet over gaan of bij spoedaanvragen. Voor informatie omtrent bemanningsdocumenten dienen stakeholders zich voornamelijk te wenden tot het KIWA. Voor vragen en informatie omtrent eigendomsregistratie kan het Kadaster worden benaderd en voor vragen over implementatie en interpretatie van wet- en regelgeving worden zowel de ILT als IenM Beleid Maritieme Zaken benaderd. Hierdoor ontbreekt het 'one stop information shop'-principe, waardoor reders en scheepsmanagers soms niet weten bij wie ze moeten zijn of steeds van de ene naar de andere partij worden doorverwezen. Ook ontbrak het volgens reders soms aan kennis bij het eerste aanspreekpunt dat zij contacteerden. Reders hebben in het kader van dit onderzoek laten weten dat kennis bij medewerkers (bij ILT, maar ook bij het KIWA) nog steeds een aandachtspunt is (o.a. weten naar wie door te verwijzen bij telefonisch informatieverzoek). Hier zijn nog geen veranderingen in doorgevoerd.

²⁶ Gesprekken met diverse reders in het kader van het vorige onderzoek uit 2016 naar het scheepsregister en in het kader van dit onderzoek.

²⁷ ILT.

²⁸ Website ILT: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/koopvaardij/scheepsregistratie/>.

Wel is er een brochure opgesteld door lenM voor promotiedoeleinden en informatievoorziening over het register. Verder is rondom wet- en regelgeving het NeRF systeem gerealiseerd (dit omvat het herstel plus een verbeterslag t.a.v. het oude *Easy Rules*) Volgens de ILT werkt dit systeem naar tevredenheid.

Knelpunt 5: Geen gebruiksvriendelijke website

Op de website van het Nederlands register, die deel uitmaakt van de website van de ILT, was niet altijd de informatie te vinden waar partijen naar op zoek waren. In het onderzoek naar de processen binnen het Nederlands scheepsregister in 2016 bleek met name de informatie over wet- en regelgeving en informatie over fiscale zaken schaars in verhouding tot de beschikbare informatie hierover van andere registers die (veelal online beschikbare) volledige boekwerken hierover hebben in het Engels. Tevens bevatte de website destijds soms verouderde informatie en in enkele gevallen is de informatie op de website zelfs onjuist. Verder werd er onvoldoende doorverwezen op de website naar andere partijen binnen het register en was het onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat bepaalde processen binnen een registratieproces naast elkaar kunnen verlopen, waardoor de duur van het totale aanvraagproces verkort kon worden. Ook was slechts een deel van de informatie op de website beschikbaar in het Engels. Sinds het onderzoek uit 2016 is er aan de website gewerkt. Foutieve informatie is direct verwijderd en er wordt constant gewerkt aan het updaten en toevoegen van nieuwe informatie. Ook wordt gewerkt aan de vertaling van de website in het Engels. Dit is al grotendeels geïmplementeerd.

Knelpunt 6: Promotie en acquisitie van het register niet belegd

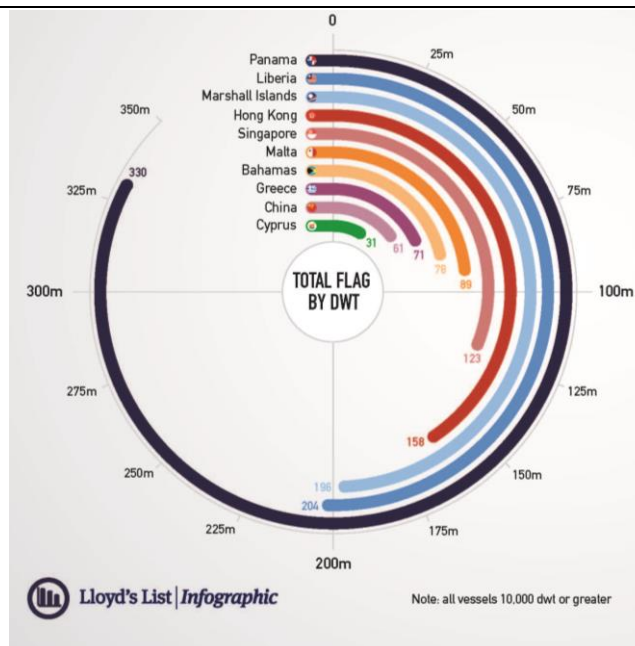
Tot slot is in 2016 geconcludeerd dat de promotie en de acquisitie voor het register niet belegd zijn bij een bepaalde partij. De website van het register wordt door de ILT verzorgd maar de ILT is niet, mede vanwege de toezichtfunctie die het bekleedt, de juiste partij om het register te promoten. Vanuit lenM Beleid Maritieme Zaken wordt er momenteel ook weinig aan de promotie gedaan van het register. Actieve acquisitie wordt niet gevoerd. De overige registerpartijen gaan slechts over een deel van de certificering en indien zij aan promotie doen slaat dit enkel op eigen werkzaamheden. Er is geen duidelijke ambitie uitgesproken op het vlak van groei van het register voor Nederland, dit verklaart mede waarom er geen budgetten / capaciteit is vrijgemaakt voor promotie en acquisitie. Met betrekking tot promotie en acquisitie van het register is een brochure opgesteld door lenM voor promotiedoeleinden en informatievoorziening. Deze is online beschikbaar. Verdere maatregelen rondom het actief promotie en acquisitie voeren zijn nog niet geïmplementeerd, dit blijft dus een aandachtspunt. Wel is er contact gelegd met de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) van het ministerie van Economische Zaken (EZ) over een mogelijke rol voor het register.

III. OVERZICHT CONCURRERENDE REGISTERS

III.1. GROOTTE VAN DE REGISTERS

Een graadmeter voor de aantrekkelijkheid van een scheepvaartregister is het aantal schepen en tonnage onder een vlag. De vijf grootste registers, gebaseerd op tonnage, zijn respectievelijk: Panama, Marshalleilanden, Liberia, Hong Kong en Singapore. Substantieel boven de honderd miljoen gross tonnage (GT) zijn enkel Panama, Marshalleilanden en Liberia, waarbij Panama circa 30% groter is dan de Marshalleilanden²⁹. Op de onderstaande afbeelding, Figuur III-1, zijn de top 10 scheepsregisters van 2015 weergegeven op basis van tonnage.

Figuur III-1: Top 10 scheepsregisters wereldwijd in 2015 op basis van DWT



Bron: Lloyd's List, +10 000 DWT

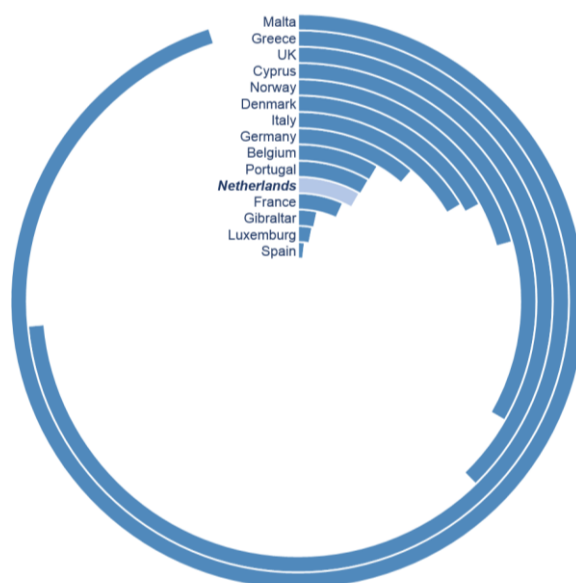
In de wereldwijde rangschikking van United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (+100 deadweight tonnage) staat Nederland op de 29^e plaats, op basis van het aantal ton *deadweight* in het register, op basis van het aantal geregistreerde schepen op de 23^e plaats.

Om de positie van het Nederlandse register in beeld te brengen, vormen de Europese vlaggen een betere vergelijkingsbasis dan de absoluut grootste vlaggen ter wereld. Binnen Europa staat Nederland

²⁹ French Farrugia Fiott Legal. Malta: Flag State 2015: Top 10 Schip Registers. Geraadpleegd via <http://www.mondaq.com/x/461234/Marine+Shipping/Flag+State+2015+Top+10+Ship+RegistersData>

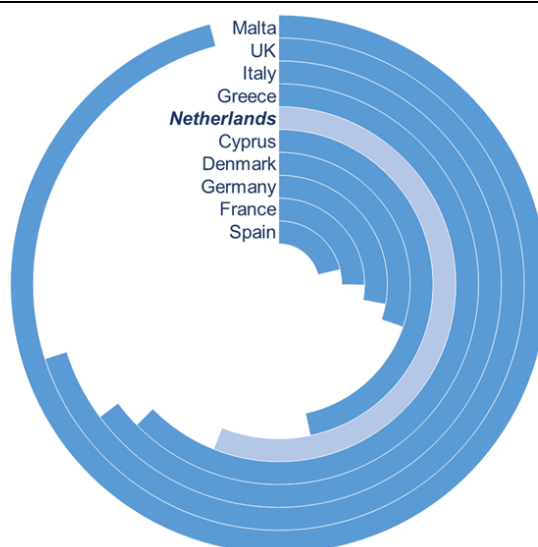
op de 11^e plaats op basis van de tonnage, en op de 5^e plaats op basis van het aantal schepen.³⁰ De top 15 Europese vlaggen zijn in Figuur III-2 getoond, op basis van het aantal ton *deadweight* per 2016. Op basis van het aantal geregistreerde schepen wordt de top 10 Europese registers in Figuur III-3 weergegeven.

Figuur III-2: Top 15 Europese Registers in DWT (2016)



Bron: Policy Research op basis van UNCTAD

Figuur III-3: Top 10 Europese Registers in aantal schepen (2016)

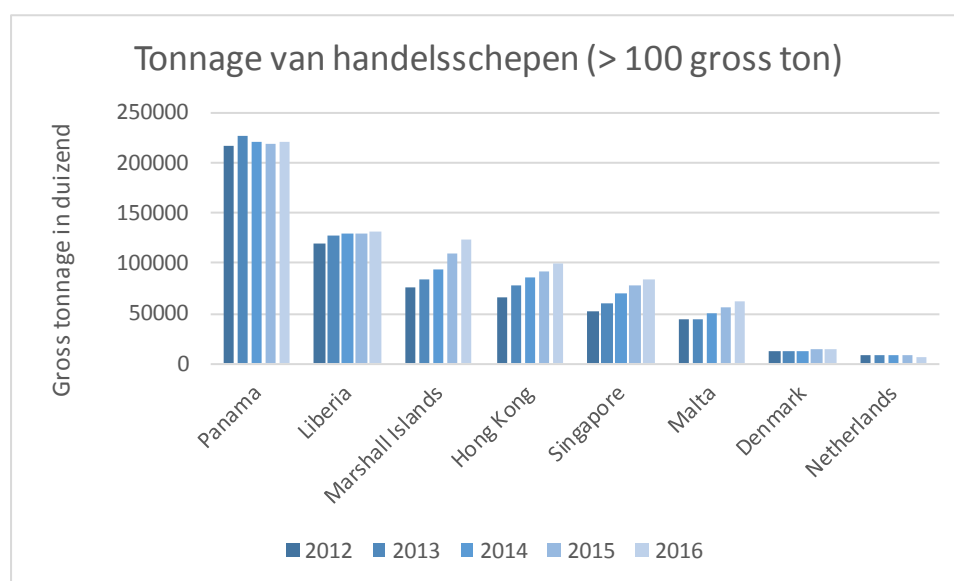


Bron: Policy Research op basis van UNCTAD

³⁰ Bron: IHS Markit Lloyds Maritime Database Files 2016.

Na jaren van groei is het aantal schepen en tonnage van met name de handelsvloot onder Nederlandse vlag de afgelopen drie jaar gedaald. De Zeesleepvaart en Waterbouw kenden een groei. Wanneer gekeken wordt naar andere registers is te zien dat Denemarken en Malta een groei hebben doorgemaakt. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Duitse en Engelse register: het aantal schepen onder Duitse en Engelse vlag kende een sterke daling.³¹ De open registers van de Marshalleilanden en Liberia zijn in de afgelopen jaren gegroeid. Hierbij maakte de Marshalleilanden een sterke groei door en Liberia een kleine groei. Deze ontwikkelingen zijn schematisch weergegeven in Figuur III-4.

Figuur III-4: Evolutie tonnage van handelsschepen (> 100 GT) 2012-2016



Bron: Policy Research Corporation op basis van Clarksons Research³²

III.2. FISCALE VOORDELEN

De grootste en meest succesvolle registers onderscheiden zich met name door belastingvoordelen. Hierbij valt te denken aan een vrijstelling van vennootschapsbelasting, een regeling voor de dubbele belasting, algehele vrijstelling van belastingen en het tonnagebelastingregime.

Enkele internationaal sterke registers zoals Liberia, Panama, de Marshalleilanden en Hong Kong hanteren erg gunstige belastingstructuren. Zo hoeven Liberiaanse entiteiten die niet ingeschreven zijn

³¹ Zie vlootontwikkeling in bruto tonnage op <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/file05-world-fleet-registered-vessels>, laatst bekeken september 2016.

³² UNCTAD Stat, United Nations geraadpleegd via <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx> op 16 mei 2017.

in Liberia, geen belasting te betalen.³³ De Marshalleilanden³⁴ en Panama³⁵ werken met een 'zero taks jurisdictie', wat ook vrijstelling van belasting als gevolg heeft. Hong Kong stelt inkomsten vrij van winstbelasting die verkregen zijn uit internationale exploitatie van geregistreerde schepen. Singapore investeert in stimulansen om zo meer schepen aan te trekken, genaamd het MSI-AIS. Dit staat voor de '*Maritime Sector Incentive - Approved International Shipping Enterprises*', het geeft vrijstelling van vennootschapsbelasting over alle inkomsten van schepen ten aanzien van alle internationale scheepvaart uitgevoerde activiteiten. Hieraan zijn eisen ten aanzien van vestiging en personeel verbonden.

In 1996 was Nederland het eerste EU land dat een op tonnage gebaseerde vennootschapsbelasting invoerde. De tonnageregeling in Nederland is vastgelegd in artikel 3.22, 3.23 en 3.24 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en Besluit BLKB 2013/1025M van 26 juni 2013. Op grond van deze regeling kan een reder voor de aaneengesloten duur van tien jaar opteren voor een forfaitaire winstvaststelling op basis van het nettotonnage van de geëxploiteerde schepen. In financieel gunstige jaren leidt dat tot een relatief lage belastingdruk, maar in moeilijke jaren tot een relatief hoge belastingdruk. Dit heeft als consequentie dat bij een verlieslatende exploitatie nog steeds de belasting op basis van de tonnageregeling moet worden betaald.³⁶

Bloem Doze Nienhuis heeft Europese registers vergeleken op basis van tarief- en belastingdrukverschillen op basis van twee scheepsgroottes. Het gemiddelde Nederlandse multipurpose schip van 12 000 DWT en 3 700 netto ton en een grote tanker van 300 000 DWT en 100 000 netto ton werden opgenomen voor de vergelijking. Het multipurpose schip kost in Nederland 2 500 euro per jaar vennootschapsbelasting. Het duurste land is Finland met 3.700 euro en het goedkoopste land is Polen met 1 000 euro. De tanker kost in Nederland 20 000 euro en in Finland 56 000 euro.³⁷ In België is de maatstaf voor de belasting aantrekkelijker voor grotere schepen dan in Nederland, hoewel het tarief voor de vennootschapsbelasting in België hoger ligt dan in Nederland, waardoor de uiteindelijke belastingdruk in beide landen ongeveer gelijk ligt.

Kenmerkend voor de Nederlandse vloot zijn de relatief kleine schepen met een gemiddelde van 6.700 GT en een gemiddelde waarde van 6,2 miljoen euro.³⁸

Naast het voordeel op het vlak van vennootschapsbelasting, werden door Nederland ook dubbele belastingverdragen afgesloten, en werd de afdrachtvermindering van de loonbelasting en premie volksverzekeringen verdubbeld voor zeevarenden op schepen onder Nederlandse vlag.

Voor superjachten werd in Nederland een CCV (*Commercial Cruise Vessels*) regeling opgesteld: jachten die 50% zakelijk en 50% privé worden gebruikt worden vrijgesteld van BTW. Echter, deze 50/50

³³ PWC Choosing your course: Corporate taxation of the shipping industry around the globe (maart 2015).

³⁴ Inkomsten verkregen door niet-gevestigde entiteiten (binnenlandse of buitenlandse) in de Marshalleilanden uit elke bron (met inbegrip van de exploitatie van vaartuigen die onder de Maritime Act geregistreerd (1990, zoals gewijzigd), is wettelijk vrijgesteld van belasting in de Marshalleilanden.

³⁵ Alle inkomsten uit Panamese vlag varende schepen (met inbegrip van de eventuele meerwaarden uit de verkoop of overdracht van een Panamese vlag varende schip) zijn vrijgesteld van belasting.

³⁶ Panteia & Bloem Doze Nienhuis. Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid. Juli 2014.

³⁷ Panteia & Bloem Doze Nienhuis. Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid. Juli 2014.

³⁸ Data verkregen van Clarcksons ibid.

verhouding wordt door de markt als administratief belastend en minder competitief gezien. Eigenaren van superjachten kiezen vandaag eerder voor Malta of de Kaaimaneilanden die fiscaal interessanter zijn.

III.3. ORGANISATIEVORMEN

Zowel publiek, hybride als private organisatievormen worden onderscheiden. Landen die een register met een publieke organisatievorm hebben zijn bijvoorbeeld China, Griekenland, Cyprus, Malta, Hong Kong, Denemarken, Singapore en Panama. Portugal en Luxemburg hebben een hybride organisatievorm, waarbij Portugal meer naar een overheids-gestuurde organisatievorm neigt en Luxemburg meer commercieel gefocust is. Volledig private registers zijn Liberia en de Marshalleilanden.

In de onderstaande paragraaf zullen de verschillende organisatievormen van bestaande registers nader worden toegelicht om een beter beeld te schetsen hoe andere registers georganiseerd zijn en waar de sterke en zwakke punten per organisatievorm liggen. Hiermee zal bij de analyse voor een alternatieve organisatievorm voor het Nederlands register rekening worden gehouden.

III.3.1. PUBLIEKE REGISTERS

Sommige publieke registers, zoals China en Griekenland, zijn zeer gebruikersonvriendelijk voor reders en scheepsmanagers die niet de taal spreken of schrijven. Er is nauwelijks sprake van digitalisatie en het is onduidelijk waar de reder terecht kan voor vragen en/of assistentie. Dit in tegenstelling tot het register van Hong Kong; dat beschikt over een digitale *one-stop* shop en assistentie vanuit negen kantoren wereldwijd.³⁹ Hong Kong kent een grote groei van het register en is momenteel ook groter dan China en Griekenland.⁴⁰

Malta is een publiek register dat zich, naast bulkschepen en tankers, kenmerkt door superjachten. Hierin ondervindt het register een exponentiele groei. In het jaar 2014-2015 hebben zij een toename van ca. 30% gehad van geregistreerde CCVs.⁴¹ Dit komt doordat zij een belastingvrijstelling aanbieden, inzetten op snelle dienstverlening en actief bezig zijn met promotie en acquisitie van het register.⁴²

Denemarken heeft net als enkele andere Scandinavische landen twee registers: De *Danish International Ship Register* en de *Register of Shipping*. Het verschil in registers kenmerkt zich in de type schepen die zich kunnen registreren. Hierbij kunnen internationale handelsschepen en schepen met

³⁹ Watson, Farley en Williams. Hong Kong: Maritime briefing. July 2014.

⁴⁰ UNCTAD. Review of Maritime Transport 2016

⁴¹ Transport Malta, Annual Report 2015.

⁴² Malta: A guide to Ship registration. Brochure 2014.

een *gross tonnage* van 20 of meer zich inschrijven in het *Danish International Ship Register*.⁴³ Wat beide registers verder onderscheidt is dat beide beheerd worden door de *Danish Maritime Authority* (DMA) (onderdeel van het *Ministry of Business and Growth*). De werknemers van het DMA zijn direct betrokken bij de uitvoerende werkzaamheden van de registers.⁴⁴ Het *Danish International Ship Register* is erg gebruiksvriendelijk maar relatief duur en hanteert zeer strenge voorwaarden voor registratie (wat kwaliteitsreders niet afschrikt). Schepen die onder de *International Ship Register* vallen, genieten lagere arbeidskosten vanwege speciale belastingregels, dit kan opwegen tegen het feit dat het register relatief duur is.⁴⁵

Singapore is een erg succesvol register dat de afgelopen jaren een sterke groei heeft doorgemaakt in tonnage, ook het afgelopen jaar heeft er een stijging plaats gevonden.⁴⁶ Singapore kenmerkt zich door de belastingvrijstellingen en een efficiënt doorloopp proces. Het register is relatief duur, hanteert strenge voorwaarden voor registratie en loopt achter op digitalisatie.⁴⁷

Het grootste register, Panama, is een belastingparadijs en registratie is erg goedkoop. Het register hanteert korte doorlooptijden en is erg goed gedigitaliseerd. Panama stelt geen hoge eisen rondom de bemanning en heeft geen strenge anti-piraterij regelgeving, wat voor meer flexibiliteit voor de reders en scheepsmanagers zorgt.⁴⁸ Een zwakte van het register is dat Panama politieke minder stabiel is.⁵⁰

III.3.2. HYBRIDE REGISTERS

Enkele hybride registers, Portugal en Luxemburg, zijn van oorsprong publiek gestuurd, maar werken samen met commerciële partijen. De private partijen zijn meestal verantwoordelijk voor de certificering, het verlenen van specifiek advies en informatie omtrent wet -en regelgeving ten behoeve van de certificering, het promoten van het register en zij ondersteunen de overheid in de overige deeltaken. Het beheer van het register wordt deels uit handen gegeven aan een commercieel bedrijf. Nederland werkt ook samen met private partijen (KIWA en Klassenbureaus) en valt dus onder deze categorie.

Portugals tweede register, Madeira, werkt sinds 2013 samen met een Duits bedrijf (Euomar), dat het internationaal scheepsregister van Madeira wettelijk vertegenwoordigt in het buitenland.⁵¹ Zij onderscheiden zich ten opzichte van andere Europese registers door enkele voordelen gerelateerd aan de bemanning van het schip: zo hoeft enkel de kapitein en 50% van de bemanning een EU of PALOP⁵² nationaliteit te hebben. Ook is het niet verplicht een bedrijf te hebben dat gevestigd is in Portugal om

⁴³ Website Danish Maritime Authority, geraadpleegd op 8 mei 2017 via <http://www.dma.dk/SynRegistrering/SkibsregistreringAfgifter/DIS/Sider/default.aspx/>.

⁴⁴ Policy Research Corporation, Benchmark registers 2013.

⁴⁵ EY Shipping Industry Almanac 2016.

⁴⁶ UNCTAD Review of Maritime Transport 2016.

⁴⁷ EY Shipping Industry Almanac 2016.

⁴⁸ BBC News. Why so many shipowners find Panama's flag convenient. Augustus 2014.

⁴⁹ Policy Research Corporation. Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister. November 2016.

⁵⁰ World Bank. World Governance Indicators. 2015.

⁵¹ International Shipping Register of Madeira.

⁵² Portuguese Language African Countries.

het schip te kunnen registreren, en zijn, ongeacht de grootte van het schip, de kosten voor registratie hetzelfde.⁵³ In 2016 had Madeira 450 schepen geregistreerd met een tonnage van 17,5 miljoen GT. Euromar heeft digitalisering ver doorgedreven, mede daardoor is Portugal het snelst groeiende register sinds 2014. De meeste nieuwe schepen komen van Duitsland, maar ook Griekenland, Frankrijk en Noorwegen verliezen schepen aan het register van Madeira.

Luxemburg is ook een hybride register dat succesvol is door publiek private samenwerking. Het is een vrij jong (1990) en erg klein register dat vooral focust op commerciële jachten. De gebruiksvriendelijkheid is hoog, ze beschikken bijvoorbeeld over een *one-stop* shop, maar ze hebben maar een klein netwerk, waardoor assistentie tekortschiet. Het private bedrijf, *EuroFlag Services*, heeft in 2013 de samenwerking met de Luxemburgse overheid bevestigd en voert in naam van het register de certificering uit en helpt met management taken. *EuroFlag* is een dochteronderneming van het bedrijf *YCF Maritime*, dat tevens het register van Liberia (onder dochteronderneming LISCR) beheert. LISCR beschikt over een groot netwerk, heeft veel expertise, 24/7 assistentie en is wereldwijd erkend door het succes van de Liberiaanse vlag. Het register heeft in de laatste jaren veel geïnvesteerd in promotie en acquisitie, wat zijn vruchten afwerpt.⁵⁴ Momenteel is het register nog niet op de *Tokyo MOU white list*. Het register is erg klein, maar 240 schepen en twee miljoen GT totaalgewicht, maar dient als een goed voorbeeld van een succesvolle publiek private samenwerking door de groei sinds 2013.

III.3.3. PRIVATE REGISTERS

Het valt op dat de commerciële registers veel meer tijd en moeite in de gebruiksvriendelijkheid en promotie van het register steken door te digitaliseren, 24/7 wereldwijde assistentie aan te bieden en hulp bij interpretatie van regelgeving te geven. Zij zijn ook actiever in acquisitie van het register, door bijvoorbeeld beurzen bij te wonen en reders en scheepsmanagers actief te benaderen. Algemeen zijn de doorlooptijden van deze registers ook lager dan publieke registers omdat zij vaker met een *one-stop* shop werken en zo meer inzicht en structuur bieden.

Het register van Liberia wordt beheerd door de *International Ship & Corporate Registry* (LISCR), een dochteronderneming van *YCF Maritime*. Sinds 1948 is het een commercieel register dat meedraait in de wereldtop. In 2016 had het register 3 185 schepen met een tonnage van 206 miljoen DWT, waarvan een groot deel containerschepen. Het register blijft groeien, 2,2% in het afgelopen jaar, maar is recentelijk ingehaald door het nationale register van de Marshalleilanden.⁵⁵ Erg kenmerkend voor het Liberiaanse register is dat het erg gedigitaliseerd is en up-to-date is met de nieuwste technologie.

De grootste concurrent van Liberia, het register van de Marshalleilanden, wordt beheerd door het private bedrijf *International Registries Inc.* In 2016 had het register 2 942 schepen met een totaalgewicht van tweehonderd miljoen DWT, een stijging van 12% met het voorgaande jaar. De focus ligt meer op

⁵³ Tanker Operator, *Madeira's flag strong growth*, 27 juni 2014. <http://www.tankeroperator.com/news/madeira-flags-strong-growth/5704.aspx>, geraadpleegd op 20 juni 2017.

⁵⁴ EuroFlag Services website http://www.euroflag.eu/accredited_shipping_company.html, geraadpleegd op 20 juni 2017.

⁵⁵ UNCTAC. *Review of Maritime Transport*. 2016.

bulk, maar is vrij breed georiënteerd. Ook dit register is erg gedigitaliseerd en internationaal gebruiksvriendelijk door de formulieren in Engels, Spaans en Chinees aan te bieden. De kosten voor registratie liggen, in verhouding tot andere registers, vrij laag.

In Figuur III-5 worden de grootste registers en concurrerende registers met elkaar vergeleken met betrekking tot het aantal schepen, het tonnage, de vloot en de registratiekosten.

Figuur III-5: Benchmark vlaggen volgens organisatievorm (boven publiek, onder privaat)

	<i>Opgericht in</i>	<i>Aantal ingeschreven schepen (2016)</i>	<i>Tonnage (mln. GT)</i>	<i>Type vloot</i>	<i>Registratiekosten vanaf:</i>
Griekenland	1836	4085	41	Bulk/Tanker	
Cyprus	1963	2097	21	Container	€ 300
Malta	1991	1949	63	Jachten	€ 1 095
Hong Kong	1990	2401	101	Bulk	\$ 1 933
Denemarken	1988	650	15	Container/ Passenger	€ 5 000
Singapore	1996	3387	84	Bulk/ Container	\$ 16 000
Panama	1916	8121	220	Bulk	\$ 1 000
Nederland	1838	1237	7.4	Shortsea	€ 1 000
Portugal	1989	373	6.4		€ 1 000
Luxemburg	1990	240	2	Cruise/commerciele jachten	€ 2 000
Liberia	1948	3126	132	Container	\$ 7 500
Marshall-eilanden	1948	2606	125	Bulk	\$ 2 500

Bron: Policy Research Corporation op basis van Clarksons Research

Het valt op dat de meest succesvolle registers, financieel het meest aantrekkelijk zijn. Hiermee worden niet alleen de kosten voor registratie bedoeld, maar vooral de gepaarde belastingvoordelen. In Nederland zijn de kosten voor registratie competitief, maar zijn de coëfficiënten voor tonnagebelasting minder voordelig voor de grotere schepen. Het Nederlandse tonnageregime sluit aan bij de short sea vloot die van oorsprong het grootste deel uitmaakt van het register.

IV. ANALYSE ALTERNATIEVE ORGANISATIEVORMEN VOOR NEDERLANDS SCHEEPSREGISTER

Er zijn verschillende mogelijkheden voor een ander organisatiemodel. In termen van uitersten is er de mogelijkheid om registertaken en -verantwoordelijkheden over te dragen aan een private organisatie en zo een commercieel register te worden of juist om taken meer aan de kant van de overheid te integreren. Binnen deze hoofdvarianten zijn er verschillende subvarianten mogelijk. Voor dit onderzoek zullen drie alternatieve organisatievormen geanalyseerd worden. Dit zijn:

- Het overheidsmodel, waarbij het register centraal zal worden aangestuurd door de overheid en waarbij vrijwel alle registertaken bij de overheid zijn belegd;
- Het geoptimaliseerde huidige (hybride) model, waarbij de gedefinieerde knelpunten van het huidige register worden aangepakt;
- Het hybride model met de *Ship Registration Authority*, waarbij door de overheid een samenwerkingsverband wordt aangegaan met een commerciële partij.

Een 100% commercieel register, waarbij een private organisatie alle registertaken overneemt en coördineert zoals bij de registers van de Marshall-eilanden en Liberia wordt binnen Nederland niet wenselijk geacht en wordt niet bestudeerd.⁵⁶

In dit hoofdstuk wordt allereerst het toetsingskader beschreven dat gehanteerd wordt om de drie mogelijke organisatievormen te toetsen. Vervolgens worden alle drie de modellen nader beschreven. Hierbij wordt vermeld wat het model inhoudt, wat de veranderingen zijn ten aanzien van het huidige model, welke randvoorwaarden er per model zijn en wat de verwachte gevolgen zijn per model. Hierbij wordt er gekeken naar economische, juridische en maatschappelijke aspecten. Ook komen aspecten als gevolgen voor de politieke verantwoordelijkheid en kennisbasis bij de overheid hierin naar voren. Tevens wordt geanalyseerd of en hoe de huidige knelpunten van het register worden opgelost door de alternatieve organisatievormen. Tot slot wordt aan het einde van het hoofdstuk aan de hand van de punten uit het toetsingskader opgesomd wat de consequenties per model zijn, waarna er een beschouwing volgt van de organisatievormen. Hierbij zal er gekeken worden welk model het meest kansrijk is als registervorm.

IV.1. TOETSINGSKADER

De alternatieve organisatievormen worden met elkaar vergeleken, waarbij gekeken wordt naar de impact van de verandering op maatschappelijk, juridisch (statutaire, publiekrechtelijke, privaatrechtelijke delen) en economisch vlak. Hierbij worden voordelen, nadelen en risico's op de volgende aspecten onderscheiden:

⁵⁶ De opdrachtgever heeft als expliciete randvoorwaarde gesteld dat taak 1 (wet- en regelgeving en beleid), alsmede taak 3 (toezichthouden) bij de overheid dienen te blijven.

a) de consequenties voor de politieke verantwoordelijkheid

Op welke wijze kan de politieke verantwoordelijkheid van de minister van IenM worden geborgd en waargemaakt? Hierbij zal tevens worden bekeken op welke wijze adequaat toezicht gehouden kan worden op de registerpartijen.

b) de juridische (on)mogelijkheden

Is er regelgeving (nationaal, Europees, internationaal) of Kabinetsbeleid die een andere organisatievorm in de weg staan en welke andere juridische afspraken moeten gemaakt worden, indien gekozen wordt voor een andere organisatievorm? Welke juridische vorm leent zich het beste voor het uitbesteden van taken aan een andere partij? Welke regelgeving zou aangepast moeten worden of welke regelgeving zou opgesteld moeten worden om een andere organisatievorm mogelijk te maken?

c) de kosten en de consequenties voor de tarieven van de registerdiensten

Wat zijn de kosten waarmee rekening gehouden moet worden bij een andere organisatievorm, mede gelet op het verdienmodel voor andere partijen. Wat zijn de gevolgen voor de tarieven van de registerdiensten bij een andere organisatievorm?

d) de groei van het register en daarmee de toegevoegde waarde en werkgelegenheid

In hoeverre leidt een andere organisatievorm tot een grotere aantrekkingskracht om schepen in het Nederlandse register onder te brengen indien de overige factoren (fiscaal regime, anti-piraterijmaatregelen) gelijk blijven. Met een andere organisatievorm wordt een groei van toegevoegde waarde en werkgelegenheid beoogd. Welke organisatievorm leidt tot welke groei van het register en hoe groot is de toename van de toegevoegde waarde.

e) de gevolgen voor de kennisbasis bij (onderdelen van) IenM

Wat zijn de gevolgen voor de kennisbasis bij (onderdelen van) IenM van de organisatievorm. Bij uitbesteding van taken aan derde partijen kan de kennis daarover bij IenM verminderen. Indien de taken bij IenM blijven, bijvoorbeeld in het geval van een maritieme autoriteit, leidt de organisatievorm niet tot een verlies aan kennis. Wat zijn de consequenties van een andere organisatievorm op de eventuele taken die nog wel door IenM uitgevoerd blijven worden en hoe kan dat worden opgelost.

f) de gevolgen voor de complexiteit van het register

In het eerdere onderzoek is geconcludeerd dat het Nederlandse register complex is ingericht. Leidt een andere organisatievorm tot een groter aantal partijen dat betrokken is bij het register. En wat is de invloed daarvan op de complexiteit van het register. Hoe kan de afstemming tussen de verschillende partijen geborgd worden.

g) de gevolgen voor de huidige (niet IenM) registerpartijen

Momenteel zijn taken uitbesteed aan andere registerpartijen, zoals aan KIWA en klassenbureaus. Het Kadaster voert ook nog taken uit. Wat betekent een andere organisatievorm voor de inzet van deze partijen?

De aspecten van dit toetsingskader komen per model bij de beschrijving en analyse aan bod. Vervolgens zal aan het eind van dit hoofdstuk per criteria van het toetsingskader worden opgesomd of en hoe de modellen aan dit toetsingskader voldoen.

IV.2. ORGANISATIEVORM 1: MARITIEME AUTORITEIT / OVERHEIDSMODEL

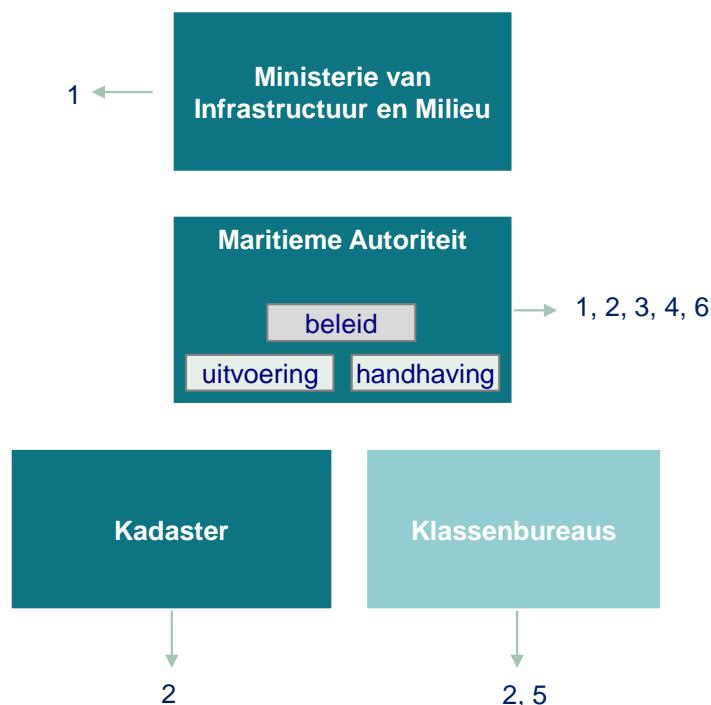
De eerste alternatieve organisatievorm is een overheidsmodel, dat kan worden benoemd als een model met een maritieme autoriteit. In dit model zal de overheid de volledige sturing krijgen over het register en worden de taken die binnen het register tot de private sector behoren beperkt tot de werkzaamheden die wereldwijd door de klassenbureaus worden uitgevoerd. Dit houdt in dat beleid en wetgeving, uitvoering en handhaving allen bij de overheid zijn belegd. Ook de promotie en acquisitierol, die in het huidige register onvoldoende is belegd, zal onder de overkoepelende cel vallen in dit model. Deze overheidstaken worden vanuit één overheidscel georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap. Het voordeel hierbij is dat dit de afstemming tussen de partijen die verschillende registratietaken uitvoeren sneller, directer en gemakkelijker maakt. Deze overheidscel dient voldoende capaciteit en doorzettingsmacht te hebben om snelle besluitvorming en doorvoering van veranderingen te kunnen realiseren.

IV.2.1. VERANDERINGEN TEN AANZIEN VAN HUIDIGE MODEL

In het overheidsmodel wordt het register aangestuurd door een overkoepelende overheidscel. Hiermee wordt beoogd om één gezicht naar buiten uit te stralen, alsmede de afstemming tussen beleid, uitvoering en handhaving directer en efficiënter te laten verlopen. Het is bijvoorbeeld bij het creëren van nieuw beleid belangrijk om te weten wat de praktijkervaringen zijn vanuit uitvoering en vanuit handhaving, om zo goed werkbare beleidsoplossingen uit te kunnen kristalliseren. IenM gaat als moederministerie formeel over het beleid (tekenbevoegdheid), in de praktijk wordt het voorbereidende werk uitgevoerd door de nieuwe overheidscel. Ten aanzien van het huidig model (waarbij ILT en IenM weinig zeggenschap over elkaar hebben) leidt dit tot meer doorzettingsmacht: binnen de overkoepelende overheidscel wordt samen opgetrokken, de keten wordt korter.

Figuur IV-1: Het overheidsmodel toont de taakverdeling van het scheepsregister onder het overheidsmodel. Te zien is dat de overheidscel verschillende taken heeft, op het gebied van beleid en wet- en regelgeving, uitvoering en handhaving.

Figuur IV-1: Het overheidsmodel



Verantwoordelijkheden inzake registratietaken als beschreven in Hoofdstuk I.1.2: 1 Beleidsvorming, 2 certificering, 3 handhaving, 4 informatievoorziening, 5 adviesverlening, 6 promotie en acquisitie.

Bron: Policy Research Corporation

In het overheidsmodel zijn de taken als volgt belegd:

1. De beleidsvorming, inclusief de ontwikkeling van wet- en regelgeving blijven belegd bij de overheid. Hierbij blijft IenM het kerndepartement / moederministerie dat formeel gaat over de beleidsvorming en wetgeving. In praktijk gebeurt alle beleidsvorming binnen de Maritieme Autoriteit, de nieuwe eengemaakte overheidscel. Hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk, zoals een agentschap. Deze overkoepelende overheidscel zal beleidsmatige taken, uitvoerende taken en taken rondom toezicht en handhaving vervullen. Met betrekking tot de beleidsvorming en wetgeving zal de cel zich toespitsen op alle voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot wet- en regelgeving alsmede de voorbereidende werkzaamheden voor beleid. Het grootste deel van de werkzaamheden rondom deze deeltaak zal dus door deze cel worden uitgevoerd. Dit houdt in dat in de praktijk wellicht veel medewerkers van IenM Beleids Maritieme Zaken en de ILT beleid in deze overheidscel zullen komen te werken.

2. De certificering (en het benodigde toezicht op certificering) conform de geldende wet- en regelgeving wordt geregeld door de overheidscel. Hierbij zal er een front office gecreëerd worden voor de aanvraag van alle certificaten. De certificering die nu via de ILT verloopt, komt in dit model onder de cel te vallen, alsmede de certificaten rondom bemanning die voorheen door het KIWA werden verzorgd. Hierdoor gaan de personen binnen de ILT die zich nu met deze uitvoerende werkzaamheden bezighouden wellicht over naar deze cel. Mogelijk kan daarnaast het aantal taken van de klassenbureaus gereduceerd worden om zo meer inkomsten te genereren voor de overheid en het

kennisniveau bij de overheid nog verder te verhogen. (Hierbij valt te denken aan de taken die voorheen onder de ILT vielen en later zijn gemandateerd aan de klassenbureaus.) De taken rondom certificering die voorheen door het Kadaster werden uitgevoerd (rondom de teboekstelling van schepen) blijven belegd bij het Kadaster. Er zal gewerkt worden aan een frontoffice, waarbij (desgewenst door reders of scheepsmanagers) via de overkoepelende cel de teboekstelling bij het Kadaster geregeld kan worden. Afstemming en samenwerking omtrent de eigendomsregistratie geschiedt nu tussen het Kadaster en de overheidscel.

3. De handhaving van de geldende wet- en regelgeving blijft onder de overheid. Hierbij zal de handhaving die voorheen onder de ILT viel nu onder de overheidscel komen te vallen. De bestaande afspraken over samenwerking rondom inspecties tussen de klassenbureaus en de overheid blijven in beginstel hierbij onveranderd, met als uitzondering dat de handhaving nu onder de nieuwe overkoepelende overheidscel valt in plaats van de ILT. In praktijk zullen wellicht dezelfde mensen die nu vanuit de ILT deze werkzaamheden verrichten in deze overheidscel onder handhaving worden geplaatst.

4. Het verlenen van algemene informatie over de geldende wet- en regelgeving zal ook door de nieuwe overheidscel worden uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan het verstrekken van algemene informatie door middel van de website, bulletins en een telefonisch loket bij vragen.

5. Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving ten behoeve van de certificering zal ook door de nieuwe overkoepelende overheidscel worden uitgevoerd.

6. De promotie en acquisitie van het register zal worden uitgevoerd door de nieuwe overkoepelende cel van de overheid. Dit betekent dat deze taak nu ook bij de overheid komt te liggen. De overkoepelende cel kan ondersteund worden door organisaties als Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reder (KVNR). Ook kan de HISWA (de brancheorganisatie voor watersportbedrijven) eventueel een rol spelen voor specifieke segmenten (zoals de superjachten). Daarnaast kan, wanneer er op specifieke markten wordt gedoeld overwogen worden ondersteuning te vragen aan EZ middels inzet van de NFIA indien dit een gebied betreft waar de NFIA een kantoor heeft zitten.⁵⁷

IV.2.2. JURIDISCHE (ON)MOGELIJKHEDEN

Voor het overheidsmodel lijkt de oprichting van een (nieuw) **agentschap** het meest geschikt. De publieke taken, waaronder de afgifte van de verschillende certificaten zoals opgenomen in bijlage 2, kunnen aan dit agentschap worden toebedeeld. Hiervoor moet regelgeving worden aangepast. Met de keuze voor een agentschap worden de taken op enige afstand geplaatst (interne verzelfstandiging). Ook zou ervoor gekozen kunnen worden om alle taken te centreren bij een reeds bestaand overheidsonderdeel, zoals bijvoorbeeld de ILT. Daarnaast is de oprichting van een volledig publiek zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) mogelijk. Wel moet aan strikte instellingsvereisten van de Kaderwet ZBO worden voldaan en is het kabinetsbeleid op dit punt zeer terughoudend. Reden voor deze terughoudendheid is dat het beleggen van publieke taken bij *zelfstandige* bestuursorganen met zich meebrengt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken beperkt is.

⁵⁷ In een gesprek met de NFIA heeft de NFIA aangegeven momenteel niet over de juiste expertise en netwerken te beschikken om het register zelfstandig in alle potentieel interessante geografische gebieden te kunnen promoten

Daarmee wordt in beginsel afbreuk gedaan aan de democratische controle op de uitvoering van die publieke taken. Daarom dient er een afweging gemaakt te worden of de publieke taak binnen het private domein kan worden uitgevoerd dan wel dat deze binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd. Indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken.

De Kaderwet ZBO's staat oprichting van een (publiek) ZBO toe op basis van drie mogelijke motieven:

- het onafhankelijkheidsmotief: er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- het motief 'regelgebonden uitvoering': er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- het participatiemotief: de participatie van maatschappelijke organisaties moet bijzonder aangewezen worden geacht.

In het geval van een op te richten ZBO op het terrein van scheepsregistratie zal met name het onafhankelijkheidsmotief worden genoemd. Aan de onderbouwing hiervan worden zware eisen gesteld. Voorbeelden van ZBO's waarbij die vereiste onafhankelijkheid evident en onomstreden is, betreffen de Kiesraad, het Commissariaat voor de Media, het College voor de Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), het College voor de Rechten van de Mens en de Nederlandsche Bank (DNB). Doorgaans is de strekking ervan dat het ongewenst is dat een minister zich bemoeit met de taakuitoefening van het betreffende ZBO.

Het gaat de reikwijdte van dit rapport te buiten om een definitief antwoord te geven op de vraag of een op te richten ZBO op het terrein van scheepsregistratie aan dit vereiste voldoet, maar helder is in elk geval dat de onderbouwing van de ongewenstheid van de bemoeienis van de minister met de taakuitoefening van het ZBO niet eenvoudig zal zijn. (zie over ZBO ook paragraaf IV.4).

Hieronder wordt het agentschap nader toegelicht.

Wat is een agentschap?

Een agentschap is een zelfstandig organisatieonderdeel binnen een departement. Het is wel onderdeel van de rijksdienst, maar heeft een grotere zelfstandigheid dan de departementale diensten. Er is bij een agentschap om die reden sprake van "interne verzelfstandiging". Ondanks de zelfstandigheid blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gelden voor een agentschap. Ook het budgetrecht van de Tweede Kamer blijft bij de oprichting van een agentschap bestaan. Agentschappen worden ook wel "semi-onafhankelijke organisaties" of "baten-lasten dienst" genoemd. Een voorbeeld van een agentschap is het Agentschap Telecom, die richtlijnen opstelt en vergunningen afgeeft voor het gebruik van frequentieruimte en die tevens een controlerende taak heeft. Dit agentschap geeft bijvoorbeeld bedieningscertificaten af voor het gebruik van marifoons door de scheepvaart.

Hoe werkt een agentschap?

Agentschappen werken volgens een 'resultaatgericht sturingsmodel'. Hierin werken 3 partijen samen. Dit zijn: een beleidsdirectie, het agentschap zelf en de eigenaar. De eigenaar is bij voorkeur de secretaris-generaal van het departement waar het agentschap onderdeel van uitmaakt. De 3 partijen maken vooraf afspraken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's. De beleidsdirectie van het departement blijft verantwoordelijk voor het maken van beleid (en wetgeving). Het agentschap is uitvoerder en kan toezichhoudende en beleidsvoorbereidende taken hebben.

Het agentschapsmodel moet leiden tot een doelmatiger uitvoering van taken van de Rijksoverheid. Dat betekent dat agentschappen dezelfde kwaliteit leveren tegen lagere kosten of bij gelijke kosten meer kwaliteit leveren. Een nieuw agentschap moet vooraf laten zien dat het aan deze voorwaarde kan voldoen. In de Comptabiliteitswet worden enkele regels gegeven over agentschappen. In tegenstelling tot het moederministerie wordt de begroting van een agentschap vormgegeven via het zogenaamde baten-lastenstelsel, en niet via het gebruikelijke kas-verplichtingenstelsel. Een agentschap voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Wat betreft de financiering van agentschappen, geldt dat ministeries betalen voor de producten en diensten die agentschappen aan hen leveren. Met die inkomsten moeten de agentschappen hun kosten dekken. Daarnaast heeft een agentschap eigen inkomsten. De zelfstandigheid van een agentschap heeft voordelen, maar brengt ook extra kosten met zich mee. Denk aan een eigen staf en kosten voor toezicht en controle.

Voorwaarden oprichting agentschappen

In de "Regeling agentschappen" staan de voorwaarden waaraan een agentschap moet voldoen. Onder meer is in principe een jaarlijkse omzet van minimaal vijftig miljoen euro vereist. De beoogde maritieme autoriteit zal deze drempel initieel zeker niet halen, maar de minister van Financiën kan een afwijking hiervan toestaan. De minister waar onder een dienstonderdeel valt, vraagt de status van agentschap aan. Het ministerie van Financiën behandelt de aanvraag. De ministerraad moet instemmen met het voornemen tot oprichting van een agentschap en daarna brengt de betrokken minister het voorgenomen besluit ter kennis van de Tweede Kamer. Het instellingsbesluit wordt bekend gemaakt in de Staatscourant.

IV.2.3. MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES

Het installeren van een overheidsmodel / maritieme autoriteit brengt initiële en terugkerende kosten met zich mee. Hierbij valt te denken aan het openbreken van contracten, het vervangen van IT systemen, de inhuur van nieuwe medewerkers om de nieuwe taken bij te beleggen en het onderbrengen van de verschillende overheidspartijen onder een cel. Deze herstructureringskosten zullen moeten worden gefinancierd uit de begroting van IenM. Naast deze herstructureringskosten zal er ook een lange opstartperiode nodig zijn voor het goed kunnen invullen van nieuw toebedeelde taken zoals de certificering van bemanning en promotie en acquisitie. Daarnaast kunnen (op termijn) ook een aantal taken van de klassenbureaus worden teruggehaald. Dit zal leiden tot extra inkomsten voor de overheid, maar vergt tevens ook extra capaciteit.

Daarnaast is er ook een andere mindset nodig bij de overheid. Zo zal de strikte scheiding tussen uitvoering en beleid, die met name in de afgelopen jaren maar ook nog vandaag de dag wordt gehanteerd, verminderen: er dient immers goede communicatie en afstemming te zijn tussen de onderdelen om het register goed te laten functioneren. Zo is er input nodig vanuit uitvoering (bijvoorbeeld certificering) om het beleid hiervoor te kunnen verbeteren. Hetzelfde geldt voor de ervaringen die bij het toezicht worden opgedaan. Ook is het belangrijk dat er goede directe communicatie is tussen de stakeholders (reders, scheepsmanagers en zeevarenden) en beleid, zodat er wanneer nodig snel

geacteerd kan worden op behoeften vanuit de sector. Door alles onder een overkoepelend orgaan onder te brengen wordt beoogd om deze afstemming te versnellen en directer te maken. Verder is ook een commerciële attitude van de overheid in dit model vereist. Dit is nodig voor de promotie en acquisitie van het register, maar ook voor de dienstverlening aan de stakeholders. Te denken valt bijvoorbeeld aan het koppelen van vaste contactpersonen aan bestaande en potentieel geïnteresseerde reders.

Ook zullen bepaalde optimalisaties van het register, zoals een nieuw IT systeem niet direct gerealiseerd kunnen worden, waardoor de positieve resultaten op zich kunnen laten wachten. Dit kan leiden tot ontevredenheid bij stakeholders en, bij medewerkers die worden overgeplaatst naar de nieuwe cel.

Wel zullen maatschappelijke belangen in dit model, vanwege de grote rolinvulling door de overheid in dit register, goed geborgd kunnen worden zonder weerstand van een private partner, die vooral naar winst oogmerk zal kijken (zoals in organisatievorm 3, maar ook in het huidige register zijn er meer private partijen aanwezig).

IV.2.4. VOORDELEN, NADELEN EN RISICO'S

Voordelen:

- Borging maatschappelijke belangen bij publieke partij (wat belangrijk kan zijn, aangezien het tevens gaat om nationaliteitsverlening aan schepen);
- De ministeriële verantwoordelijkheid is volledig van toepassing op agentschappen (borging publiek belang);
- Kennis en kunde bij overheid wordt verhoogd doordat alle registertaken bij de overheid zijn belegd en hiervoor de benodigde extra capaciteit met de vereiste kennis en kunde moet worden ingeschakeld;
- Verminderde complexiteit door een kleiner aantal partijen in het register en overkoepelende overheidsceel, waardoor snellere en directere afstemming beter mogelijk is;
- Verminderde kosten en hogere opbrengsten door terughalen taken KIWA en mogelijk terughalen deel taken klassenbureaus;
- Hogere klanttevredenheid door betere dienstverlening (duidelijkere taakverdeling leidt tot minder miscommunicatie, efficiëntere dienstverlening door digitalisering, kortere doorlooptijden en betere terugkoppeling en een grotere doorzettingsmacht om sneller veranderingen te kunnen doorvoeren) wat weer kan leiden tot hogere toegevoegde waarde en meer werkgelegenheid;
- Bij oprichting van een agentschap wordt er gewerkt met een resultaatgericht sturingsmodel, hetgeen zal leiden tot een doelmatiger uitvoering van taken;
- Wanneer de herstructurering heeft plaatsgevonden, de optimalisaties zijn doorgevoerd en de acquisitietaak van het register in deze variant is belegd, zal de omvang van het register groeien door de betere kwaliteit van dienstverlening (snellere en klantvriendelijkere certificeringsprocessen en informatievoorziening) en actievere promotie.

Nadelen:

- De nieuwe overkoepelende cel zal opstarttijd nodig hebben;
- Er is meer capaciteit nodig bij de overheid voor dit model dan momenteel beschikbaar is, aanwerving brengt kosten mee en kost tijd;
- Tegenover de nieuwe inkomsten staan herstructureringskosten, die gepaard gaan met het oprichten van de nieuwe cel en het herplaatsen van medewerkers;
- Contracten en mandaatregelingen moeten worden herzien. Dit brengt tijd en kosten met zich mee;
- Wetgeving zal moeten worden aangepast. Dit brengt tijd en kosten met zich mee;
- Bepaalde knelpunten van het huidige register worden alleen weggenomen als daaraan wordt gewerkt. Dit zijn bijvoorbeeld het doorvoeren van de regiefunctie, het investeren in betere IT systemen, het verder bouwen aan de website.

Risico's:

- Kans op opstartproblemen nieuwe cel door het onderbrengen van lenM Beleid Maritieme Zaken en de ILT in één overkoepelende organisatie, het tot stand brengen van een goede taakverdeling en communicatie tussen beleid, uitvoering en handhaving en het beleggen van nieuwe taken bij deze cel, zoals de promotie en acquisitie van het register, het uitgeven van bemanningcertificaten en verdere bekrachtiging van de regierol over het register;
- Bij een grote groei van het aantal schepen kunnen er mogelijk capaciteitsproblemen ontstaan. In het verleden is dit bij de ILT voorgekomen dat als gevolg van een grote hoeveelheid extra aanvragen door piekbelasting (bijvoorbeeld door veranderde wet- en regelgeving) er grote vertragingen ontstonden als gevolg van onvoldoende capaciteit. In de politieke context van vandaag is de kans klein dat lenM en de ILT op korte termijn extra middelen zou kunnen inzetten om het agentschap bij succes uit te breiden;
- Mogelijk kan de NFIA de nieuwe cel niet goed ondersteunen bij promotie en acquisitie. Het NFIA heeft nog geen ervaring met de promotie van het scheepsregister, heeft nog geen maritiem netwerk en is mogelijk niet actief in mogelijk interessante geografische gebieden van het register. Hierdoor zal NFIA waarschijnlijk geen grote rol kunnen bekleden in de promotie en acquisitie van het register en zal deze taak met name moeten worden ingevuld door de overkoepelende overheidsceel;
- Oprichting agentschap: er bestaat een risico dat niet wordt voldaan aan de formele vereisten voor oprichting. In de "Regeling agentschappen" staan de voorwaarden waaraan een agentschap moet voldoen. Onder meer is in principe een jaarlijkse omzet van minimaal vijftig miljoen euro vereist. De beoogde maritieme autoriteit zal deze drempel initieel zeker niet halen, maar de minister van Financiën kan een afwijking hiervan toestaan.

IV.2.5. OPLOSSINGEN VOOR DE KNELPUNTEN VAN HET HUIDIGE REGISTER

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre dit alternatief antwoord biedt op de nog resterende knelpunten als beschreven in hoofdstuk II.3.2.

Knelpunt 1: Gebrek aan invulling regierol

In het overheidsmodel zal de overheid, net als in het huidige register, de regierol over het register houden. In praktijk zal de nieuwe cel vooral het register coördineren, door een groot deel van de taken uit te voeren en af te stemmen met andere partijen (Kadaster en klassenbureaus). Er is een herschikking gekomen waardoor registertaken minder versplinterd zijn en coördinatie makkelijker kan plaatsvinden doordat de overheid nu opereert als een overkoepelende cel. Desalniettemin zal de doorzettingsmacht verder moeten worden vergroot, hetzij het best kan geschieden door de overheidscel door middel van wetgeving of via overeenkomsten voldoende basis te geven om een goede regie over het register te kunnen voeren. Hierbij zal er een duidelijke visie moeten worden geformuleerd. Vervolgens is er voldoende mandaat alsmede capaciteit vereist om een goede coördinatie te verkrijgen over het register, snelle implementatie en interpretatie van wet- en regelgeving tot stand te brengen en een snelle en juiste uitvoering van processen te kunnen garanderen. De directeur-generaal van dit agentschap voert de regie over beleid, uitvoering en handhaving.

Knelpunt 2: Snijvlakken tussen registerpartijen

Met het creëren van de zogenaamde *one-stop* shop met het uitvoerende onderdeel van de overheidscel als frontdesk wordt beoogd het huidige probleem van onduidelijkheid rondom tot welke registerpartij stakeholders zich met hun vragen kunnen wenden weg te nemen. Wel blijven bepaalde gelinkte processen via meerdere partijen lopen, bijvoorbeeld de teboekstelling en de zeebrief. Gezien het register volgens dit model bij de overheid blijft zullen dezelfde systemen van kracht blijven. Momenteel heeft de overheid wel besloten dat deze vervangen zullen worden. Dit zal echter tijd kosten. Hoewel het register in dit overheidsmodel in verdere mate bij de overheid is belegd en er een overkoepelende cel is gevormd die de verschillende onderdelen van de overheid in een huis brengt, blijft het register uit diverse partijen bestaan. De hoeveelheid partijen is echter wel afgenomen en door de overkoepelende cel is afstemming vereenvoudigd. Hierdoor wordt het risico op snijvlakken verkleind. Mede door de komst van de nieuwe overkoepelende overheidscel is het daarom van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de samenwerking en overlegstructuur binnen deze cel, de afstemming met andere registerpartijen en de sector. Hierbij lijkt het logisch dat de uitvoerende tak van de overkoepelende overheidscel de feedback vanuit het Kadaster, de klassenbureaus en de reders en scheepsmanagers rondom registratie, certificering, informatievoorziening, interpretatie van wet- en regelgeving en promotie en acquisitie deelt. De tak die zich bezighoudt met handhaving doet dit vervolgens met feedback vanuit de klassenbureaus en de reders / scheepsmanagers bij zaken rondom de inspectie van schepen. Daarnaast is het goed dat de sector in dit model via periodiek overleg ook direct met de beleidstak binnen de cel van de Maritieme Autoriteit aan tafel kan zitten, die over voldoende doorzettingsmacht en capaciteit beschikt om veranderingen snel te kunnen doorvoeren en snelle terugkoppeling kan geven over het verloop.

Knelpunt 3: Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering

De voornaamste knelpunten rondom de certificering zijn in het huidige register te vinden in de processen tussen de ILT en het kadaster (de zeebrief en de eigendomsverklaring), waarbij niet goed digitaal bij elkaar te monitoren was wat de stand van zaken was binnen dit proces. De minister heeft in de brief aan de Tweede Kamer laten weten dit punt te zullen aanpakken. Deze optimalisatie zal worden voortgezet in het overheidsmodel. Hierbij zal door de overkoepelende cel een *one-stop* shop worden gevormd voor stakeholders (reders, scheepsmanagers, zeevarenden). De uitvoerende tak van deze

cel zal de verantwoordelijkheid krijgen om toe te zien op de stand van zaken van de parallel lopende registratieprocessen bij het kadaster. Een nieuw IT-systeem kan bijdragen aan een betere dienstverlening aan de reder in de vorm van kortere doorlooptijden, minder fouten en betere informatievoorziening. Dit soort performance indicators laten zien waar de knelpunten liggen, waardoor op basis van deze indicatoren gericht aangestuurd kan worden op procesverbetering. Taken rondom de certificatie van bemanning zullen in dit model worden overgeheveld van het KIWA naar de nieuwe overheidscel. Dit om het aantal partijen en snijvlakken te verminderen, om het voor reders en scheepsmanagers overzichtelijker en makkelijker te maken. Daarnaast was er bij reders in 2013 en 2014 onvrede over de prestaties van het KIWA.⁵⁸ Zo waren de doorlooptijden voor bemanningscertificaten lang en was er een vrij hoge foutenmarge. In 2016 stellen reders dat de dienstverlening van het KIWA zeker is verbeterd ten aanzien van voorgaande jaren, maar dat er nog steeds verbetermogelijkheden zijn.⁵⁹ KIWA zelf gaf destijds aan veel verbetering te hebben gemaakt, door onder andere veel te hebben geïnvesteerd in digitalisering, waardoor registratie- en certificeringsprocessen sneller gaan en de kans op fouten wordt verkleind. Ook de KVNR heeft aangegeven dat het KIWA nu veel beter presteert.

Hierdoor biedt dit model tevens een kans om de tevredenheid over de dienstverlening rondom de bemanningscertificaten te vergroten. Reders zijn wel tevreden over de dienstverlening van de klassenbureaus, die ook uitvoerende taken rondom certificering onder mandaat uitvoeren. In dit model kan in de toekomst, wanneer alle veranderingen op dit vlak succesvol zijn, ook overwogen worden om het gemandateerde deel aan de klassenbureaus te verkleinen en de uitvoerende overheidscel meer taken rond certificering toe te bedelen. Dit zou de inkomsten voor de overheid kunnen verhogen. Doordat registratie en certificering in het overheidsmodel voor een groot deel bij de overheid ligt (ook het deel van KIWA is in dit model belegd bij de overheid) is het bij de keuze voor dit model van belang om het investeren in systeemverbeteringen prioriteit te geven. Dit ligt in lijn met de voorgenomen optimalisaties van de minister.

Knelpunt 4: Versnipperde en onvolledige informatievoorziening

Dit probleem wordt verholpen door de invoering van de nieuwe cel, waardoor er één loket wordt gevormd voor reders en scheepsmanagers waar zij de certificering kunnen laten uitvoeren en waar zij bij terecht kunnen met hun vragen over de certificering alsmede het register zelf. Het is van belang om te zorgen dat de medewerkers die het eerste aanspreekpunt vormen over de nodige kennis beschikken. Momenteel ervaren enkele reders dat deze kennis bij de ILT in veel gevallen ontbreekt.⁶⁰ Hierbij valt te denken aan technische kennis om goed te kunnen adviseren rondom interpretatie van wet- en regelgeving, maar ook aan een commerciële attitude om de dienstverlening klantgericht te maken.

⁵⁸ Zie onder andere Policy Research Corporation, Benchmark Registers (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), augustus 2013, p.16, 21 en Policy Research Corporation, Benchmark registers: aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), 28 november 2014, p.11, 14, 15.

⁵⁹ Policy Research Corporation, Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister, 2016, p. 41.

⁶⁰ Reders hebben in interviews in het kader van dit onderzoek dat er veelal kennis ontbreekt wanneer de ILT wordt gecontacteerd door reders met algemene vragen aangaande het register. In het onderzoek van 2016 is dit ook door diverse reders aangegeven. Reders hebben aangegeven dat zij nog geen verbetering hebben ervaren in de tussenliggende periode.

Knelpunt 5: Geen gebruiksvriendelijke website

In het overheidsmodel zal de website van het register onder de uitvoerende tak van overkoepelende cel komen te vallen. Deze verandering van organisatiemodel zal de aandachtspunten voor de website niet automatisch wegnemen; de website dient nog verder te worden uitgebreid en hiervoor is capaciteit benodigd. Alle informatie dient volledig in het Engels beschikbaar te zijn, daarnaast dient er verdere aandacht geschonken te worden aan promotie via de website, waarin duidelijk de sterktes van de Nederlandse vlag worden weergegeven. Deze informatie dient gepaard te gaan met een duidelijk overzicht van minimale eisen waar geïnteresseerde reders en scheepsmanagers aan dienen te voldoen om onder Nederlandse vlag te kunnen varen.

Knelpunt 6: Promotie en acquisitie van het register niet belegd

In het overheidsmodel zal de promotie en acquisitie van het register worden belegd bij de nieuwe overheidscel. Doordat promotie en acquisitie in het huidige register niet is belegd, zal hier de benodigde kennis en kunde voor moeten worden aangetrokken dan wel worden ontwikkeld met ondersteuning vanuit de sector. Daarnaast kan er gekeken worden naar ondersteuning of samenwerking rondom promotie met andere organisaties, zoals de KVNR of de HISWA.

IV.3. ORGANISATIEVORM 2: OPTIMALISATIE HUIDIG MODEL

Als tweede beleidsoptie wordt gekeken naar de optimalisatie van het huidige model. In de brief aan de Tweede Kamer in december 2016⁶¹, waarin de uitkomsten van het onderzoek werden benoemd, heeft de minister van IenM diverse optimalisaties voorgesteld om deze knelpunten aan te pakken.

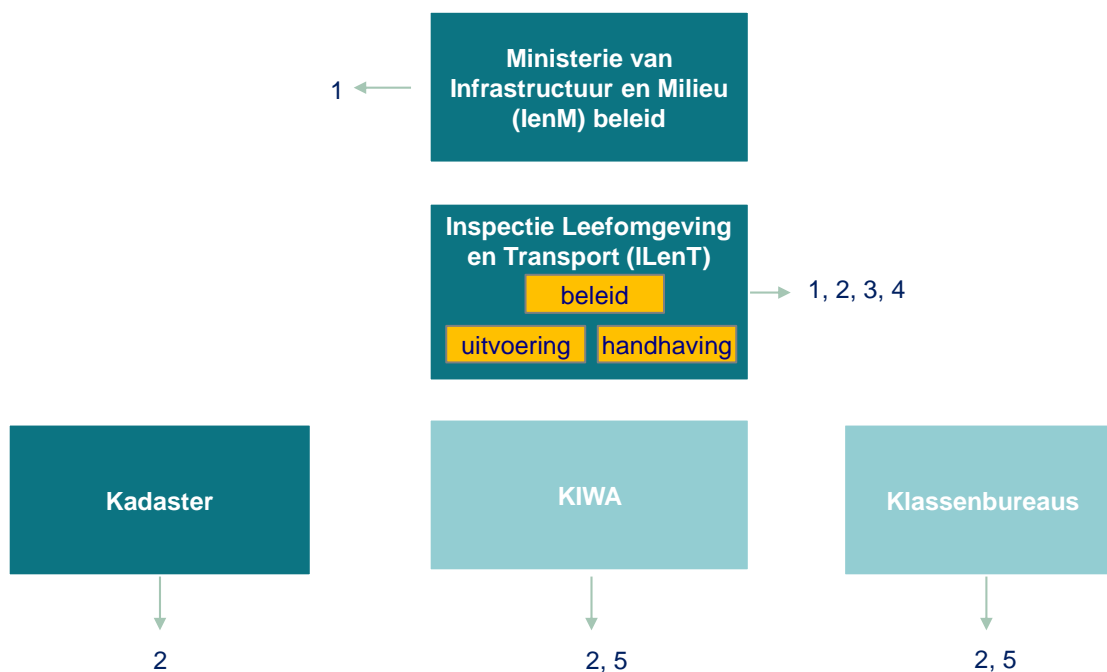
Een hiervan is een duidelijke regierol bij de beleidskern van IenM te gaan beleggen, welke van belang is voor het optimaal presteren van de keten. Dit geschiedt door 1) het inrichten van een regiefunctie via een *taskforce* met doorzettingsmacht bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving of in het geval de sector problemen ervaart die om interpretatie van regelgeving vragen; 2) binnen IenM ervoor zorg te dragen dat - vanuit de verschillende functies en verantwoordelijkheden - tijdig besluiten genomen worden over zaken waarvoor doorzettingsmacht nodig is; 3) het organiseren van nieuwe overlegstructuren tussen de bij het register betrokken partijen. Verder heeft de minister gezegd te werken aan verbetering van de informatievoorziening via de website van het register door vernieuwing van de website van het register, welke uiterlijk medio 2017 gereed zal zijn. Tevens zullen alle relevante documenten en formulieren in het Engels worden vertaald, zal ontbrekende informatie aan de website toegevoegd worden en zal foutieve informatie op de website worden gecorrigeerd. Verder wil de minister de processen tussen de ILT en het Kadaster beter laten aansluiten, door de inrichting van één frontoffice. Daarnaast is de minister voornemens om processen bij de ILT te digitaliseren. Dit is een van de speerpunten uit de Koers ILT 2021 (zoals genoemd in het Meerjarenplan 2017 van de ILT). Dit omvat de verzakelijking van de vergunningverlening en de dienstverlening bij de ILT. In dat kader loopt ook het programma Digitale dienstverlening gericht op het ontwikkelen van digitale meld- en aanvraagmogelijkheden. De bedoeling is dat het voor reders en scheepsmanagers mogelijk wordt om op ieder moment een aanvraag in te dienen en vervolgens via een digitaal portaal van de ILT en Kadaster de doorlooptijd en de status van de aanvraag te volgen. Tot slot is door de minister als doel gesteld de doorlooptijden en reactietijden te verkorten door wekelijkse monitoring op productniveau uit te laten voeren.⁶²

Dit houdt in dat de voorgenomen optimalisaties zoals hierboven beschreven in dit scenario worden doorgevoerd in het organisatiemodel. Deze wordt weergegeven in Figuur IV-2.

⁶¹ Kamerbrief over onderzoek Verbetering Nederlands Scheepsregister', 1 december 2016.

⁶² Kamerbrief over onderzoek Verbetering Nederlands Scheepsregister', 1 december 2016.

Figuur IV-2: Optimalisatie van het huidige model



Verantwoordelijkheden inzake registertaken als beschreven in Hoofdstuk I.1.2: 1 Beleidsvorming, 2 certificering, 3 handhaving, 4 informatievoorziening, 5 adviesverlening, 6 promotie en acquisitie
Bron: Policy Research Corporation

IV.3.1. VERANDERINGEN TEN AANZIEN VAN HET HUIDIGE REGISTER

In dit model is er geen verandering in de vorm van het register: er zijn geen partijen bijgekomen of weggevallen en elke partij blijft dezelfde taken binnen het register uitvoeren zoals deze in het huidige register zijn belegd. Met betrekking tot de organisatievorm bouwt dit alternatief dus verder op het huidige model. Naar aanleiding van het onderzoek in 2016 heeft de minister een aantal optimalisaties voorgenomen.⁶³ Deze hebben vooral betrekking op procesverbetering en afstemming tussen de registerpartijen. Optimalisaties zijn voorzien in uitvoeringsprocessen binnen de partijen, alsmede in de schakels tussen de registerpartijen. Verder wordt een sterkere regierol met meer doorzettingsmacht voorzien en betere invulling van bepaalde registertaken. Dit pakket aan maatregelen wordt verondersteld te worden geïmplementeerd in dit alternatief.

Bij het uitwerken van de voorgenomen optimalisaties kan worden nagegaan hoe de huidige constellatie van partijen de samenwerking kunnen verbeteren. Momenteel zijn de partijen binnen het register vooral bezig met eigen processen, maar ontbreekt een goede samenwerking tussen de partijen nog teveel. Te denken valt aan maatregelen om de ketensamenwerking te optimaliseren. Er zijn diverse principes en standaarden die handvatten aanreiken voor het besturen en optimaliseren van ketens. De

⁶³ Policy Research Corporation, *Rapportage Verbetering Nederlands Scheepsregister*, 2016.

Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) geeft hier ook handvatten voor.⁶⁴ Indien voor dit model gekozen zou worden is het aan te bevelen om, bijvoorbeeld met behulp van dit soort managementprincipes, de ketensamenwerking te optimaliseren en te monitoren.

IV.3.2. JURIDISCHE (ON)MOGELIJKHEDEN

Dit model is een voortzetting van het huidige model. Hierdoor zijn er geen veranderingen ten aanzien van de (juridische) inrichting van de organisatie van het register.

Verbeteringen in de ketensamenwerking, met eventuele instelling van een ketenmanager en/of een ketenbureau om de samenwerking tussen registerpartijen te optimaliseren en de koppelingen in het register beter te borgen, kan in een samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd.

IV.3.3. OPLOSSINGEN VOOR DE KNELPUNTEN VAN HET HUIDIGE REGISTER

Knelpunt 1: Gebrek aan invulling regierol

In de optimalisatie van het huidige model is beoogd om de regierol over het register duidelijk bij de beleidskern van lenM te beleggen. Door het onderbrengen bij één partij ontstaat er een betere, centraal gestuurde, coördinatie over het register. Daarnaast is in het onderzoek van 2016 omtrent het scheepsregister geadviseerd lenM Beleid Maritieme Zaken meer rechtstreeks met andere partijen als klassenbureaus en het KIWA te laten overleggen, om zo vanuit de praktijkervaring van deze partijen inhoudelijk advies te krijgen rond scheeps- en bemanningszaken en over de gevolgen van nieuw beleid en wet- en regelgeving. Wanneer de regierol beter opgepakt zal worden, verdwijnt het risico van ruis op de lijn tussen partijen die als tussenschakel functioneren en zal de keten beter functioneren. Deze regierol dient gepaard te gaan met voldoende doorzettingmacht, zodat genomen besluiten ook daadwerkelijk kunnen worden doorgevoerd. De invulling van de regierol zou door lenM Beleid zelf opgepakt kunnen worden (bijvoorbeeld wijzigingen in capaciteit en formatie), maar zou ook in de vorm van een door lenM Beleid opgezette *taskforce* of projectgroep kunnen geschieden. Eventueel kan hierbij ook een ketenmanager worden benoemd die zorgdraagt voor de ketensamenwerking, waardoor er extra *checks and balances* ontstaan. Bovenstaande verbetermogelijkheden voor de ketensamenwerking en de regie hierop kunnen in een samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd. Daarbij zouden alle ketenpartijen in het schema betrokken kunnen worden. Wel blijft het moeilijk om in de huidige constellatie, waarbij ILT geen verantwoording hoeft af te leggen bij lenM beleid, een sterke doorzettingmacht te creëren en hangt dit af van de bereidheid tot samenwerking. Dit blijft daarom een aandachtspunt.

⁶⁴ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, geraadpleegd op 3 juli 2017 via http://www.noraonline.nl/wiki/Ketensturing/Het_besturen_van_ketens/.

Knelpunt 2: Snijsvlakken tussen registerpartijen

Bestaande snijsvlakken in het huidige register zijn bijvoorbeeld te vinden in de processen tussen de ILT en het Kadaster. De nationaliteitsverklaring die door de ILT wordt afgegeven en de teboekstelling bij het Kadaster zijn processen die aan elkaar gerelateerd zijn binnen het aanvraagproces van de zeebrief. In de praktijk is gebleken dat het Kadaster en de ILT geen directe inzage hebben in elkaars systeem inzake de tot deze gerelateerde processen en dat het aanvraagproces hierdoor af en toe niet soepel loopt. Door IT-systemen te koppelen krijgen de partijen inzage in het verloop van elkaars processen en kan dit bijdragen aan een snellere doorlooptijd voor de reder. Daarnaast verlaagt het de administratieve lasten. Het laten aansluiten van de processen tussen de ILT en het Kadaster is één van beschreven doelstellingen waarbij wordt voorzien dat het Kadaster en de ILT een gezamenlijke *front office* voor de privaatrechtelijke teboekstelling en de publiekrechtelijke vlagregistratie van schepen inrichten.⁶⁵ Met de inwerkingtreding van de Rijkswet wordt beoogd dat dit knelpunt wordt weggenomen. Dit vereist echter wel goede aansluiting van de systemen en een klantvriendelijke *front office*, die reders en scheepsmanagers tijdig op de hoogte stelt van de ontwikkelingen rondom hun aanvraag.

Knelpunt 3: Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering

Momenteel ervaren reders soms onzekerheid over de status van hun aanvraag, doordat zij geen tijdige terugkoppeling ontvangen over de volledigheid en juistheid van de door hun gestuurde documenten. Daarnaast mist ook vaak tussentijdse terugkoppeling waarbij een indicatie wordt gegeven over de werkelijke doorlooptijd van hun aanvraag. Hierdoor wordt door reders vooral gekeken naar de maximale doorlooptijd die gehanteerd wordt bij de uitgifte van certificaten, terwijl volgens de ILT de werkelijke doorlooptijden vaak korter zijn. Het kunnen noemen van de gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd zou in dit geval een gunstig effect opleveren voor de aantrekkelijkheid van het register. Daarnaast zou een snelle terugkoppeling over de volledigheid en juistheid van de aangeleverde documenten het aanvraagproces kunnen verkorten. Indien de aanvraag niet compleet is, moet alles opnieuw aangeleverd worden, wat het aanvraagproces verlengt. Hier is door ILT in de tweede helft van 2016 aan gewerkt. Momenteel zijn de doorlooptijden verkort. Met het voornemen de IT systemen van de ILT te vernieuwen zou dit knelpunt verder verholpen worden. Dit is echter een kostbare maatregel, die veel tijd zal vergen.

Knelpunt 4: Versnipperde en onvolledige informatievoorziening

Dit knelpunt wordt deels opgelost met de beoogde *one-stop shop*, waarbij de teboekstelling en de aanvraag van de zeebrief via een loket kunnen plaatsvinden. In de Memorie van Toelichting bij de Rijkswet nationaliteit zeeschepen wordt het Kadaster als de front office benoemd.⁶⁶ Dit is momenteel nog een wetsvoorstel dat bij de Kamer ligt. Desalniettemin blijft de huidige structuur met de verschillende registerpartijen in dit model in stand, waardoor er verschillende uitvoerende partijen zijn met betrekking tot certificering en registratie en sommige partijen meerdere taken binnen het register bekleden. Hierdoor blijft de kans groot dat het voor bestaande maar vooral ook nieuwe reders verwarrend kan zijn tot welke partij zij zich moeten wenden voor informatie. Ook blijft hierdoor de kans binnen het geoptimaliseerde huidige register nog steeds groot dat partijen soms naar elkaar zullen

⁶⁵ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Rijkswet nationaliteit zeeschepen. Dit is momenteel nog een wetsvoorstel (dat op 4 januari 2012 werd ingediend door de minister van Infrastructuur en Milieu) wat bij de Tweede Kamer ligt (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 134).

⁶⁶ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Rijkswet nationaliteit zeeschepen, p. 23.

blijven doorverwijzen doordat geen van de partijen zich alleen verantwoordelijk voelt voor een probleem. Daarnaast is er nog het probleem dat er momenteel soms weinig informatie beschikbaar en/of moeilijk vindbaar is, bijvoorbeeld concrete informatie rondom minimale inschrijfeisen, fiscale zaken en rondom wet –en regelgeving.

Knelpunt 5: Geen gebruiksvriendelijke website

Sinds het onderzoek van 2016 is er door de ILT hard gewerkt aan de website. Fouten zijn uit de website gehaald, er is meer informatie toegevoegd en momenteel wordt er gewerkt aan een verdere vertaling rondom informatie over onder andere wet- en regelgeving in het Engels. Een deel van dit knelpunt is dus inmiddels verholpen. Dit proces is echter nog niet afgerond en dient verder te worden voortgezet. Zo is een verdere vertaling van documenten in het Engels noodzakelijk (hier wordt momenteel aan gewerkt door ILT) en zou Nederland een voorbeeld kunnen nemen aan de informatievoorziening van concurrerende registers, die soms hele boekwerken rondom fiscaliteit en wet- en regelgeving in het Engels beschikbaar hebben. Hierdoor hebben stakeholders in een keer een duidelijk overzicht in de eisen, randvoorwaarden en voordelen.

Knelpunt 6: Promotie en acquisitie van het register niet belegd

In deze vorm van het register is promotie en acquisitie nog niet goed belegd. Ook lijkt geen van de registerpartijen momenteel voldoende geëquipeerd om dit te verzorgen. Zo is deze taak momenteel niet belegd bij IenM Beleid Maritieme Zaken en ziet de ILT zich als toezichthouder niet als een geschikte partij om promotie van het register te organiseren. Binnen de huidige registerpartijen zou IenM Beleid Maritieme Zaken de meest geschikte registerpartij zijn om deze taak uit te voeren. Hier is echter wel extra capaciteit voor nodig. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan een mogelijke samenwerking met NFIA, KVNR en HISWA (zoals ook beoogd is bij het overheidsmodel) en het vergroten van de capaciteit bij IenM Beleid Maritieme Zaken zelf hiervoor. Hiervoor dient de vereiste commerciële attitude die voor deze taak benodigd is te worden gecreëerd.

IV.3.4. MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES

In dit organisatiemodel zal er weinig veranderen ten aanzien van het huidige model, waardoor er in eerste instantie minder maatschappelijke consequenties aan dit model gekoppeld lijken te zijn dan bij de andere organisatievormen. Wel zijn de beoogde optimalisaties soms kostbaar en kosten deze tijd om te realiseren. Daarnaast kan er in gevallen verdere optimalisatie noodzakelijk zijn om concurrerder te worden, wat extra middelen vergt. Daarnaast kan ook gedacht worden aan frustratie bij klanten, omdat sommige verbeteringen (zoals digitalisering en het creëren van meer doorzettingsmacht) op korte termijn te weinig effect zullen hebben. In dit model is een krimp van de vloot eerder dan een groei niet uitgesloten.

IV.3.5. VOORDELEN, NADELEN EN RISICO'S

Voordelen:

- Lage herstructureringskosten ten aanzien van de andere geanalyseerde organisatievormen: er is geen nieuwe wetgeving benodigd en er zijn geen contracten die ontbonden moeten worden met registerpartijen of nieuwe registerpartijen (met uitzondering van een eventuele ondersteuning op het vlak van promotie en acquisitie);
- Dit model heeft, in tegenstelling tot de andere modellen, minder opstart- of aanpastijd van nieuwe registerpartijen (die nieuwe werkzaamheden eigen moeten maken), omdat partijen in deze constellatie nagenoeg dezelfde taken uitvoeren. Wel is er tijd nodig om de door de minister benoemde optimalisaties door te voeren.

Nadelen:

- Het geoptimaliseerde model zal impact hebben op het aantal schepen, tonnage en indirecte inkomsten van het register, maar zal naar verwachting geen significante stijging tot gevolg hebben. Dit model heeft eerder risico op een krimp van de vloot;
- Een aantal maatregelen zijn omvangrijk om in te voeren. Hierbij kan met name gedacht worden aan een nieuw IT systeem voor de ILT, maar ook aan het creëren van meer doorzettingsmacht bij en het laten uitvoeren van de promotie –en acquisitie door IenM Beleid;
- Taken zijn nog steeds bij verschillende partijen belegd, waardoor het risico op snijvlakken tussen de partijen hoog blijft, ondanks betere communicatie en procesoptimalisatie. Tevens maakt deze complexiteit het register soms moeilijk te begrijpen voor nieuwe reders en scheepsmanagers.

Risico's:

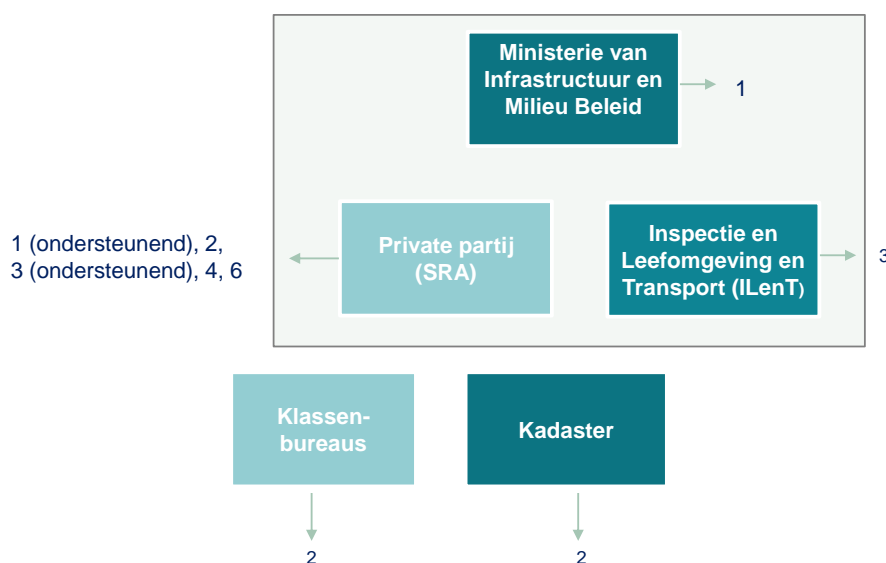
- Er is meer kennis en capaciteit nodig bij de overheid voor dit model dan momenteel beschikbaar is. Deze capaciteit is onder andere nodig voor de procesverbetering bij de ILT (waaronder betere koppeling met het kadaster), het beleggen van de promotie en acquisitie bij IenM Beleid en verbeterde informatievoorziening. Het kan enige tijd duren voordat dit op het gewenste niveau zit;
- De scheidingslijnen tussen beleid, uitvoering en handhaving dienen op juiste wijze ingericht te worden. Doordat de huidige structuur gehandhaafd blijft, blijft het probleem rondom de scheidingslijnen tussen beleid, uitvoering en handhaving. Het op juiste wijze inrichten (wat wil zeggen dat er wel goede communicatie en afstemming is tussen alle onderdelen maar waarbij conflicterende belangen worden voorkomen) is een uitdaging;
- Er is een sterke commerciële attitude nodig om de promotie en acquisitie te kunnen vervullen. Deze taak ligt bij dit organisatiemodel bij de overheid, bij IenM Beleid. Het is een risico of dit tijdig en optimaal gerealiseerd kan worden;
- De effectiviteit van regie en doorzettingsmacht, bijvoorbeeld bij invoering van nieuwe wetgeving via een *taskforce*, blijft erg afhankelijk van de personele invulling te beginnen bij DG en IG.

IV.4. ORGANISATIEVORM 3: SAMENWERKINGSVERBAND OVERHEID EN PRIVATE PARTIJ

IV.4.1. VERANDERINGEN TEN AANZIEN VAN HET HUIDIGE MODEL

In deze organisatievorm wordt er een nauwe samenwerking aangegaan tussen de overheid en een private partij. Hierbij zal een deel van de publieke certificeringstaken worden opgedragen en uitgevoerd door de private partij, hierna te noemen de *Ship Registration Authority (SRA)*. Het betreft de certificaten die nu worden verleend door de ILT en door de KIWA. De taken van de Klassenbureaus en het Kadaster blijven in dit model buiten de SRA. Daarnaast zal de SRA zich bezighouden met informatievoorziening, adviesverlening en promotie en acquisitie. De overheid (zijnde IenM Beleid Maritieme Zaken en de ILT) zal hierbij nauw samenwerken met de hierboven bedoelde private partij, waardoor er zoveel mogelijk synergiën worden gecreëerd, snijvlakken kunnen worden voorkomen en de dienstverlening aan reders wordt verbeterd (door bijvoorbeeld snellere afhandeling van vragen en certificeringsprocessen). Zo zal er een gezamenlijk loket worden opgericht en kan de SRA (in opdracht van IenM Beleid Maritieme Zaken of de ILT) ondersteunende taken voor beleid of handhaving verrichten, zoals het leveren van technische expertise bij het ontwikkelen van regelgeving en beleid. Het is aan te raden dat de samenwerkende partijen ten behoeve van de synergie samen in een gebouw komen te werken. Voordelen van dit model zijn onder andere de specifieke commerciële kennis van de private partij en ervaring met het managen van (grote) registers en de nauwe samenwerking onder één dak tussen de overheid en de private partij. Hierdoor zal de afstemming verbeteren en zal kennisverlies bij de overheid beperkt blijven. Verder hebben private partijen met een bewezen track record expertise in het vervullen van een promotie- en acquisitierol en beschikken deze over een groot internationaal netwerk en bewezen IT systemen om de (certificerings)processen van het register te kunnen uitvoeren en monitoren. In Figuur IV-3 wordt deze organisatievorm schematisch weergegeven.

Figuur IV-3: Samenwerkingsverband overheid en private partij



Verantwoordelijkheden inzake registertaken als beschreven in Hoofdstuk I.1.2: 1 Beleidsvorming, 2 certificering, 3 handhaving, 4 informatievoorziening, 5 adviesverlening, 6 promotie en acquisitie.

Bron: Policy Research Corporation

In dit model zijn de taken als volgt belegd:

1. De beleidsvorming, inclusief de ontwikkeling van wet- en regelgeving blijven belegd bij lenM Beleid Maritieme Zaken. Daarbij kan de SRA in opdracht van lenM Beleid Maritieme Zaken ter ondersteuning beleidsvoorbereidende taken uitvoeren, zoals het leveren van technische expertise. De eindverantwoordelijkheid over het beleid blijft echter belegd bij lenM Beleid Maritieme Zaken. Het is aan te raden dat de bij het scheepsregister betrokken medewerkers van de overheid ten behoeve van de synergie samen in één gebouw komen te werken met de SRA: de één loket gedachte. De ervaring en expertise van de private partij kunnen daarbij voor voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van beleid van groot belang zijn;

2. De certificering (en het benodigde toezicht voor certificering) conform de geldende wet- en regelgeving wordt uitgevoerd door de private partij, de SRA. De SRA zal de certificaten afgeven die nu door de ILT worden afgegeven. Er zal een frontoffice voor de aanvraag van alle certificaten worden opgericht. De certificaten rondom bemanning, die voorheen door het KIWA werden verzorgd, vallen in dit model ook onder de taken van de SRA. De klassenbureaus en het Kadaster blijven in dit model zelfstandig hun huidige taken vervullen. Afstemming en samenwerking omtrent deze uitvoerende taken (zo is de eigendomsregistratie van het Kadaster samenhangend met de aanvraag van de zeebrief) geschiedt nu met de private partij in plaats van de ILT (omdat de ILT in dit model geen certificaten meer afgeeft en de SRA deze uitvoerende taken heeft overgenomen);

3. De handhaving van de geldende wet- en regelgeving blijft belegd bij de ILT. Waar nodig kan de SRA in opdracht van de ILT ondersteuning verlenen bij handhaving. Hierbij valt te denken aan het leveren van extra capaciteit voor ondersteunende werkzaamheden door de SRA wanneer het register groeit en de capaciteit bij de inspectie in het gedrang komt. Vanzelfsprekend dienen hier vooraf

concrete afspraken over te worden gemaakt en te worden vastgelegd o.a. met het oog op het waarborgen van de scheiding tussen handhaving en certificering.

4. Het verlenen van algemene informatie over de geldende wet- en regelgeving zal door de SRA worden verzorgd. Uiteraard is hierbij een goede afstemming nodig met IenM Beleid Maritieme Zaken en ILT.

5. Het verlenen van specifiek advies over wet- en regelgeving ten behoeve van de certificering zal geschieden via een gezamenlijk loket in de vorm van een *one-stop* shop (die ook als *front office* van het Kadaster dient als het gaat om eigendomsregistratie van het schip). De SRA zal in praktijk dit loket bemannen. Wel kan er bij specifieke vragen gevallen snel worden afgestemd met IenM Beleid Maritieme Zaken of de ILT, indien zij in hetzelfde gebouw zitten. Hiermee wordt beoogd reders snel van goed advies te kunnen voorzien, wat de kwaliteit van de dienstverlening verhoogt.

6. De promotie en acquisitie van het register zal worden uitgevoerd door de SRA.

IV.4.2. JURIDISCHE (ON)MOGELIJKHEDEN

Voor het vormgeven van een publiek-privaat samenwerkingsmodel bestaan verschillende mogelijkheden. Er worden hiervoor in de praktijk allerlei vormen gehanteerd, zoals stichtingen, samenwerkingsverbanden, verenigingen, B.V.'s en joint ventures. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Afvalstoffen Binnenvaart (SAB). Dit is een stichting – dus een rechtspersoon naar privaatrecht - die tevens een aantal publieke taken uitvoert op het terrein van scheepsafvalstoffen en de afgifte van vaardocumenten voor de binnenvaart.

In het geval van de Ship Registration Authority worden een deel van de certificeringstaken zoals opgenomen in bijlage 2 toegekend/overgedragen aan de private partij. De inspectie- en beleidstaken blijven in dit model belegd bij het ministerie. Het op- of overdragen van (een deel van) de certificeringstaken, opgenomen in bijlage 2, kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via mandaat of door middel van externe verzelfstandiging. Bij mandaat blijft de minister volledig verantwoordelijk. Bij externe verzelfstandiging wordt de verantwoordelijkheid overgedragen aan de nieuwe entiteit. Bij een mandaat-constructie is hiervoor een mandaatregeling nodig, vaak in combinatie met een overeenkomst. Hieronder wordt eerst nader ingegaan op de hoofdlijnen van mandaat en vervolgens op externe verzelfstandiging.

Mandaat

In geval van mandaat als bedoeld in artikel 10:1 Awb, wordt de bevoegdheid gegeven om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De verantwoordelijkheid blijft bij het mandaterende bestuursorgaan (de Minister) en dit mandaterend bestuursorgaan blijft zeggenschap houden. Een in mandaat genomen besluit geldt als besluit van de mandaatgever en de rechtsgevolgen zijn dezelfde als wanneer de mandaatgever zelf het besluit had genomen. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft dus volledig bestaan. Ondertekening van besluiten vindt plaats 'namens' het mandaatgevend bestuursorgaan (de Minister) om duidelijk te maken namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen. Het nadeel van mandaat is dus dat er geen sprake is van zelfstandige besluitvorming. Er is in dit geval evenmin sprake van een ZBO.

Meestal vindt mandaat plaats binnen de hiërarchische (ambtelijke) lijnen, maar mandatering aan een niet-ondergeschikte is toegestaan (artikel 10:4 Awb), mits de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde heeft. Wettelijke taken kunnen dus bijvoorbeeld van de minister aan een BV of een Stichting worden gemandateerd. Bij het uitbesteden van uitvoeringstaken via mandaat moet degene die het mandaat krijgt het uitvoeren conform de regelgeving van de mandaatgever. Een voorbeeld hiervan is de taakuitvoering door KIWA B.V. De gemandateerde dient zich hieraan te houden. In dit geval zal tevens een overeenkomst nodig zijn die de continuïteit, kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitvoering door de gemandateerde partij waarborgt en ziet op transparante en redelijke tariefstelling voor de dienstverlening.

Externe verzelfstandiging

Externe verzelfstandiging kan door middel van oprichting van een ZBO of de oprichting van een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT). Hierna worden deze begrippen toegelicht.

Een RWT is een rechtspersoon (naar privaatrecht) - bijvoorbeeld een Stichting, een BV of een NV - die een wettelijke taak uitoefent. Deze taak wordt bij wet of regeling toegekend/overdragen; aanpassing van regelgeving is derhalve noodzakelijk.⁶⁷ In de meeste gevallen is een RWT tevens een ZBO. Belangrijkste verschil is dat een RWT die geen ZBO is, geen "openbaar gezag" heeft. Er is sprake van openbaar gezag indien de persoon of college eenzijdig de rechten en plichten van burgers kan wijzigen en deze bevoegdheid ontleent aan een publiekrechtelijke basis.

Aangezien aan de Ship Registration Authority een deel van de certificeringstaken zoals opgenomen in bijlage 2 zullen moeten worden toegekend, is er sprake van een ZBO, omdat met het afgeven van certificaten openbaar gezag wordt uitgeoefend. Hieronder worden de randvoorwaarden voor het oprichten van een ZBO toegelicht.

ZBO's

Onder ZBO's wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. ZBO's zijn "bekleed met openbaar gezag". Omdat een ZBO op afstand van de minister staat is de ministeriële verantwoordelijkheid weliswaar van toepassing, maar is de minister slechts op hoofdlijnen voor het doen en laten van een ZBO verantwoordelijk. Om verwarring over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te voorkomen, is het belangrijk dat een wettelijk toezichts- en sturingsinstrumentarium wordt vastgelegd dat regelt in hoeverre de minister nu wel of niet kan ingrijpen bij een ZBO (en zo ja, hoe).

Een ZBO kan ofwel een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben ofwel een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Soms is een organisatie voor slechts een deel van de taken een ZBO.

Enkele voorbeelden van RWT's/ZBO's op lenM terrein:

⁶⁷ In de Comptabiliteitswet 2016 wordt het begrip RWT omschreven als " een rechtspersoon die een bij of krachtens een wet geregelde taak uitvoert en die daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens een wet ingestelde heffing, met uitzondering van de gemeenten, provincies, waterschappen, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgezonderd de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen.

HISWA-Vereniging: afgifte CIN in het kader van de wet Pleziervaartuigen/RCD

Havenbedrijf Amsterdam NV / Rijkshavenmeester

Stichting Vaarbewijs- en Marifoon Examens (VAMEX)

Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart (SAB)

Ook de STC-Group, met het (publieke) Scheepvaart- en Transport College en een privaat deel (diverse BV's) is een interessante hybride organisatie.

Indien het nieuwe orgaan moet worden aangemerkt als een ZBO dan is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Deze wet stelt verschillende eisen aan nieuw op te richten ZBO's: er gelden noodzakelijke instellingscriteria en procedurele eisen voor de oprichting.⁶⁸ De noodzaak voor het oprichten van een ZBO moet adequaat worden gemotiveerd. Tevens is in deze wet het uitgangspunt vastgelegd dat het toekennen van publieke taken aan een bestaande privaatrechtelijke rechtspersoon een uitzondering moet zijn. Ook hiervoor geldt een motiveringsplicht. Er moeten waarborgen zijn voor de publieke belangen. Het oprichten van een nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon met als doel daaraan publieke taken toe te kennen is op grond van de geldende interpretatie van de Kaderwet ZBO uitgesloten.

Outsourcing

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat niet-wettelijke taken, zoals voorlichting, promotie en ICT-processen uitbesteed (outsourcing) zouden kunnen worden aan de marktpartij. In dat geval is lenM als opdrachtgever volledig verantwoordelijk.

In het geval de geraamde waarde van een opdracht evenveel of meer bedraagt dan de Europese drempelwaarden, moet deze opdracht in beginsel Europees worden aanbesteed. De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Het drempelbedrag voor de centrale overheid voor een opdracht ter zake van het leveren van diensten is thans 135 000 euro. Voor de raming van de waarde (en het antwoord op de vraag of al dan niet een Europese aanbesteding gehouden moet worden) moet gekeken worden naar een periode van vier jaar.

IV.4.3. MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES

Een nieuwe organisatievorm van het register in de vorm van een samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij kan maatschappelijke consequenties met zich meebrengen. Het concurrerender maken van het register kan er namelijk toe leiden dat er maatregelen getroffen dienen te worden die het register weliswaar economisch aantrekkelijker maken, maar ten koste kunnen gaan van maatschappelijke belangen zoals sociale wetgeving voor zeevarenden, veiligheid of milieueisen. Een private partij met winst oogmerk zal uiteraard pleiten voor de meest economisch voordelige opties. Het is hierbij aan de overheid om een goede afweging te maken tussen economisch potentieel en maatschappelijk belang. Hierover dienen concrete afspraken gemaakt te worden met de partij die juridisch goed moeten worden vastgelegd. Hierbij valt onder andere te denken aan:

⁶⁸ Bestaande private (of deeltijd) ZBO's voldoen in de praktijk overigens niet in alle gevallen aan alle vereisten.

- Veranderingen in tarieven voor registratie, inspecties en mogelijke invoering van contributie-gelden;
- Het stellen van eisen aan de vloot, door bijvoorbeeld het opleggen van een maximale leeftijdsgrens van schepen. Hierdoor kunnen bestaande schepen in het register bijvoorbeeld worden uitgesloten of is het register niet langer goed toegankelijk voor alle schepen;
- Veranderingen in wet- en regelgeving rondom veiligheidseisen (bijvoorbeeld rondom anti-piraterij), milieueisen (bijvoorbeeld de eisen rondom asbest) en sociale wetgeving.

Deze bezorgdheden kunnen worden ondervangen door enkel commerciële partijen te overwegen die een bewezen track record hebben om een kwaliteitsregister succesvol te kunnen uitbaten.

IV.4.4. OPLOSSINGEN VOOR DE KNELPUNTEN VAN HET HUIDIGE REGISTER

Knelpunt 1: Gebrek aan invulling registerrol

In een samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij zal lenM de verantwoordelijkheid over het beleid behouden. lenM kan daarbij worden ondersteund door de SRA (die beleidsondersteunende taken zou kunnen uitvoeren), zodat bij capaciteitsprobleem sneller kan worden geschakeld. Wanneer een commerciële partij economische potentie ziet om veranderingen aan te brengen, zal deze geneigd zijn capaciteit beschikbaar te stellen dan wel aan te werven. Aanwervingsprocedures zijn daarnaast bij private partijen vaak korter dan bij publieke organisaties.

Knelpunt 2: Snijvlakken tussen registerpartijen

Door een private partij een groot aantal van de registertaken over te laten nemen verdwijnen er diverse snijvlakken. Zo zal de uitgifte van certificaten (en eventuele hulp bij vragen hierover) niet langer geschieden door de ILT of door het KIWA en komt de gehele uitvoering hiervan bij de private partij (de SRA) te liggen. Het Kadaster (de eigendomsregistratie) en de klassenbureaus zullen in dit model een rol blijven bekleden. Zij zullen op dit gebied direct samenwerken met de private partij in plaats van de ILT. Verder zijn overige registertaken als informatievoorziening over het register en promotie nu duidelijk bij de private partij belegd de SRA, waardoor er geen onduidelijkheden meer zijn (voor de registerpartijen én voor de reder).

Knelpunt 3: Onzekerheid rondom doorlooptijden certificering

De certificering is in dit model volledig bij de private partij belegd, met uitzondering van de taken van de klassenbureaus en de taken van het Kadaster rondom eigendomsregistratie. Er zullen duidelijke kwaliteitseisen aan de private partij moeten worden gesteld en opgevolgd aangaande de doorlooptijden, de foutenmarge en de terugkoppeling aan reders rondom deze processen. Het verdient aanbeveling enkel private partijen te benaderen met een bewezen track record van snelle doorlooptijden, goed accountmanagement en een lage foutenmarge. Dit wordt bereikt door duidelijke informatievoorziening rondom het aanleveren van documenten, goede ondersteunde IT en veel aandacht voor accountmanagement en klantgerichtheid. Omdat op die manier bewezen systemen worden gebruikt, kan ook een kostenbesparing worden gerealiseerd in vergelijking tot het alternatief waarin de huidige registerpartijen de processen verder moeten digitaliseren en optimaliseren.

Knelpunt 4: Versnipperde en onvolledige informatievoorziening

De gehele informatievoorziening over het register valt onder de verantwoordelijkheid van de SRA. Er wordt één loket gevormd waar stakeholders terecht kunnen met hun vragen over de certificering en voor vragen over het register. Daarnaast zal er ook meer informatie online te vinden zijn via de website van het register en zal client management een hogere prioriteit krijgen. Momenteel kenmerken de websites van private registers, zoals Liberia en de Marshalleilanden, zich door hun overzichtelijke informatie omtrent wet- en regelgeving en fiscaliteiten.⁶⁹ Ook staan zij bekend om goed *client management*, waardoor reders en scheepsmanagers goed weten tot wie zij zich kunnen wenden bij aanvullende vragen. Binnen Nederland blijft beleid alsmede wet- en regelgeving bij de overheid, waarbij de SRA voorbereidende of ondersteunende taken kan verrichten.

Knelpunt 5: Geen gebruiksvriendelijke website

In dit model wordt de website van het register verzorgd door de SRA. Private registers staan over het algemeen bekend om goede, duidelijke websites waar veel informatie te vinden is.⁷⁰ Ook is de informatie altijd beschikbaar in het Engels. Vanwege het commerciële belang is het belangrijk dat een reder bij het raadplegen van de website, wat vaak een eerste indruk geeft van een register, snel de juiste informatie kan vinden. Hier is door deze partijen dan ook goed rekening mee gehouden. Indien een bestaande private partij geselecteerd wordt zal deze een goed beeld hebben van de informatie die via de website beschikbaar moet zijn. Wel zal het bouwen van een nieuwe website enige tijd kosten. Uiteraard kan gebruik worden gemaakt van de informatie op de huidige site van register, maar daarnaast zullen veel zaken door de SRA verder aangevuld en vertaald moeten worden.

Knelpunt 6: Promotie en acquisitie van het register niet belegd

In dit model zal de promotie en acquisitie van het register worden belegd bij de SRA. Gerenommeerde commerciële partijen hebben veel expertise met het opzetten van een goede commerciële strategie voor een register en hebben daarnaast de middelen om hierin te investeren. Tevens kan er gebruik gemaakt worden van het reeds bestaande netwerk van de private partij. Ook zijn acquisitie en overige taken in één hand belegd. Dit knelpunt zal door dit model dan ook worden weggenomen.

IV.4.5. VOORDELEN, NADELEN EN RISICO'S

Voordelen

- Aanjaagfunctie private partij op overheid: door de commerciële belangen van de private partij zal deze ook erop toezien dat er vanuit de overheid snel duidelijkheid wordt verschaft, bijvoorbeeld over nieuwe wet- en regelgeving;
- Instandhouding van een kwaliteitsvlag ook bij groeiende vloot. Bestaande commerciële registers zijn gewend om een grote vloot te faciliteren en om met een grote groei om te gaan;
- Minder complexiteit door duidelijkere belegging van taken en minder registerpartijen per taak;

⁶⁹ Dit is door diverse reders en sectororganisaties genoemd tijdens de gesprekken in het kader van dit onderzoek en het onderzoek uit 2016.

⁷⁰ In het onderzoek van 2016 naar de processen binnen het scheepsregister noemden veel partijen de website van registers als Liberia en de Marshalleilanden als voorbeeld van registers met overzichtelijke websites waarop veel informatie over het register, alsmede wet- en regelgeving en financiële aspecten rondom het register kon worden gevonden.

- Expertise in promotie en acquisitie alsmede de goede informatievoorziening lost deze knelpunten binnen het huidige register vrijwel zeker op;
- Mogelijk minder initiële kosten en investeringskosten door gebruik van reeds bestaande systemen en expertise wanneer met een gereputeerde commerciële partij in zee wordt gegaan.

Nadelen

- Wetgeving, contracten en/of mandaatregelingen zullen i.v.m. de juridische vormgeving tot stand moeten worden gebracht. Hierdoor zal er een aanlooptijd zijn voor het invoeren van de nieuwe registervorm;
- Herstructureringskosten voor de inrichting van het nieuwe register. Deze kosten omvatten onder andere het aanpassen of openbreken van contracten en mandaten (waar mogelijk), het onderbrengen van het register binnen een samenwerkingsverband (tussen overheid en private partij) en initiële kosten voor bijvoorbeeld aanschaf van nieuwe systemen, bouwen van een nieuwe website etc. Mogelijk vallen deze mee wanneer gebruik gemaakt kan worden van bestaande systemen van de private partij;
- Mogelijk kennisverlies bij de overheid door overname van taken door private partij. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat de private partij juist ook kennis en expertise inbrengt, bijvoorbeeld op het commerciële vlak op het gebied van promotie en acquisitie, maar ook op het vlak van internationale sector kennis. Doordat de overheid in deze vorm onder een dak nauw samenwerkt met de private partij kan de overheid zich ook deze kennis eigen maken.

Risico's

- Mogelijk is het samenwerken met een private partij niet mogelijk, indien de aan de partij aangeboden voorwaarden niet aantrekkelijk genoeg worden bevonden. Er zijn slechts een aantal private partijen op de markt. Er moeten goede wederzijdse afspraken kunnen worden gemaakt om dit model tot stand te kunnen brengen. Het is niet vanzelfsprekend dat er een samenwerking kan worden aangegaan die voor alle partijen als acceptabel wordt gezien. Zo zijn bepaalde fiscale elementen misschien niet aantrekkelijk genoeg voor private partijen en wordt ook het Nederlandse beleid rondom beveiliging tegen piraterij als pijnpunt beschouwd voor de aantrekkelijkheid van het register. Dit zouden onoverkomelijke bezwaren kunnen zijn voor private partijen. Aan de andere kant zou de Nederlandse overheid bezwaren kunnen zien in de winstdeling, waardoor het niet meer rendabel blijft het register in samenwerking met een commerciële partij te opereren of kunnen er twijfels ontstaan over tegenstrijdige belangen van private partijen die ook een ander scheepsregister beheren. Samenwerking met een nieuwe commerciële partij zou ook een optie zijn, maar brengt veel risico met zich mee doordat de desbetreffende partij een onvoldoende track record heeft als het gaat om inhoudelijke kennis en/of expertise. Dit vergroot de kans op opstartproblemen aanzienlijk;
- De precieze juridische vormgeving van de SRA moet nog worden uitgewerkt. Indien wordt gekozen voor de vormgeving als ZBO bestaat het risico dat niet volledig kan worden voldaan aan de eisen die zijn gesteld in de Kaderwet ZBO. Bij de keuze voor een mandaatconstructie kan een nadeel zijn dat de zelfstandigheid van de SRA (op dat punt) beperkt is; de minister blijft bij mandaat volledig verantwoordelijk. Bij mandaat zal tevens een overeenkomst nodig zijn die de continuïteit, kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitvoering door de gemandateerde partij waarborgt en ziet op transparante en redelijke tariefstelling voor de dienstverlening.

- Indien de inkomsten vanuit uitgifte van certificaten niet voldoende zou blijken, kan de private partij andere inkomstenbronnen voorstellen, zoals een *fee* vanuit de overheid, het toebedelen van bijkomende taken aan de private partij zoals uitvoering van inspecties of hogere tarieven voor dienstverlening (in de vorm van een *register fee* of hogere tarieven). Tariefverhogingen kunnen leiden tot onvrede bij reders en mogelijk tot vertrek uit het register. Dit zou echter ook in het nadeel zijn van de private commerciële partij, zodat ook door deze partij een internationaal competitieve tarievenstructuur als randvoorwaarde zal gelden;
- Een samenwerking met een private partij zal voor lange tijd moeten worden aangegaan vanwege hoge initiële investeringskosten. Hierdoor kan binnen het afgesproken tijdsbestek niet (zonder hoge kosten) van het model worden afgestapt;
- Het openbreken van contracten en/of het veranderen van afspraken met huidige betrokken partijen kan kosten met zich meebrengen. Hierbij valt te denken aan het contract met KIWA en in de toekomst mogelijk (delen van) de contracten met klassenbureaus;
- De private partij zal altijd kiezen voor economisch voordeel. De overheid zal goed moeten waken voor de impact van bepaalde keuzes op het maatschappelijk belang. Hier dienen goede afspraken over te worden gemaakt zodat de Nederlandse vlag als kwaliteitsvlag wordt geborgd;
- Bij het tot stand brengen van nieuwe wetgeving (in het wetgevingsproces) kan er maatschappelijk/politieke discussie ontstaan die tot vertraging of wijzigingen leidt. Gezien het karakter van de zeebrief (nationaliteitsverlening), kunnen er politieke of maatschappelijk bezwaren bestaan tegen de privatisering van de afgifte (en de intrekking) van dit document indien nationaliteitsverlening als kerntaak van de overheid wordt beschouwd.

IV.5. ECONOMISCHE CONSEQUENTIES

In dit hoofdstuk wordt het economisch potentieel belicht (de macro-economische effecten) en daarnaast wordt ook ingegaan op de veranderende geldstromen met betrekking tot de registeractiviteiten (micro-economisch perspectief).

IV.5.1. MACRO-ECONOMISCHE EFFECTEN (ECONOMISCH POTENTIEEL)

Met de verandering van de organisatievorm van het register wordt een groeiend register beoogd, dat binnen Nederland meer toegevoegde waarde en werkgelegenheid kan brengen.

Er wordt onderscheid gemaakt naar de eigendom van het schip, omdat dit van invloed is op de kans om het schip om te vlaggen naar Nederland en het verwachte effect op de creatie van toegevoegde waarde en werkgelegenheid binnen Nederland.

- NL reders:
 - o Worden geacht het eenvoudigst te overtuigen te zijn om hun niet-Nederlandse schepen onder Nederlandse vlag te brengen, gegeven de historische band met Nederland, kennis en expertise rond het register en fiscaliteit;
 - o Het economisch effect van het invlaggen van deze schepen zal echter beperkt blijven: er kan van worden uitgegaan dat een groot deel van de toeleveringen, dienstverlening etc. vandaag ook al vanuit NL wordt opgepakt;
 - o Omgekeerd geldt wel dat het vertrek van deze reders tot groot verlies kan leiden voor Nederland wanneer ze hun vestiging zouden verplaatsen naar het buitenland.
- EU reders (niet NL):
 - o Deze reders hebben vaak een historische band met de vlag van het thuisland (bijvoorbeeld Maersk met Denemarken, CMA CGM met Frankrijk), de kans wordt kleiner geacht om dit segment te kunnen overtuigen om de Nederlandse vlag te varen. Bovendien zijn er knelpunten op het vlak van arbeidsregels die migratie naar de Nederlandse vlag belemmeren. Desondanks kan een deel van de reders die ontevreden zijn met hun huidige vlag wel worden overgehaald;
 - o Een invlagging van dit segment zal zowel de directe als indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid vergroten, omdat de verwevenheid binnen de Nederlandse maritieme cluster wordt vergroot.
- Segment niet-EU reders:
 - o Binnen dit segment worden vooral de reders beoogd die een band hebben met Nederland, bijvoorbeeld doordat ze de haven van Rotterdam aandoen, of omdat het schip in Nederland werd gebouwd. Een Europese 'thuisbasis' kan voor deze reders een meerwaarde betekenen. Zowel bij reders die momenteel een EU vlag varen (maar dienstverlening missen) als reders die geen EU vlag varen (en Europese vlag zoeken onder meer omwille van cabotageregels) wordt interesse voor een goede Europese vlag bevestigd;
 - De segmenten van superjachten en *supply vessels* voor de offshore windindustrie worden onder meer als kansrijk groeimarkten gezien. In Nederland bevindt zich reeds nieuwbouw op dit terrein, maar verdere dienstverlening (bijvoorbeeld *yacht management*), onderhoud en reparaties zouden een belangrijke impact kunnen hebben op de werkgelegenheid en toegevoegde waarde binnen Nederland;

- Daarnaast is de Nederlandse vloot vandaag vooral een *short sea* vloot. Europese en niet-Europese reders kunnen ook grotere schepen onder Nederlandse vlag brengen.
- Invlagging van deze vloot zal zowel de directe als indirecte toegevoegde waarde vergroten.

Voor alle segmenten zijn een kwalitatieve dienstverlening, aantrekkelijke wet- en regelgeving en aantrekkelijke fiscaliteit belangrijke randvoorwaarden. Dat laatste geldt nog meer voor de grote (container)schepen waarvoor de huidige tonnageregeling onvoldoende aantrekkelijk is.

De impact van vlootveranderingen op de toegevoegde waarde creatie wordt hieronder per model weergegeven. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte toegevoegde waarde: directe toegevoegde waarde heeft betrekking op de activiteiten op het schip en aan wal van de zeevaartsector zelf, in de indirecte toegevoegde waarde zijn de toelieferingen vanuit andere bedrijven en sectoren meegenomen (zoals brandstof, verzekeringen). Als basis is hierbij vertrokken van de gegevens uit de Maritieme Monitor 2016, die betrekking hebben op de toegevoegde waarde gerealiseerd door de vloot onder Nederlands beheer (NL eigendom, niet altijd NL vlag).⁷¹ In de groeiscenario's is als sleutel DWT gebruikt, wat betekent dat een groei in schepen van een groter segment (bijvoorbeeld containerschepen) overschat zal zijn omdat deze minder toegevoegde waarde per DWT creëren, en een groei in schepen van een kleiner segment (zoals superjachten / *offshore supply*) onderschat zal zijn omdat deze juist meer toegevoegde waarde creëren per DWT. Voor deze oefening worden beide fouten verondersteld elkaar weg te cijferen.

Alternatief 1: overheidsmodel

Wanneer het overheidsmodel succesvol kan worden geïmplementeerd (en dus ook voldoende middelen kunnen worden vrijgemaakt voor een goede promotie en acquisitie), kan voor een indicatie van de groei bij een sterke overheidsautoriteit gekeken worden naar Denemarken. In de periode 2010 tot 2015 is er een jaarlijkse groei van gemiddeld 3% van het aantal schepen geweest (+102 schepen). Voor Nederland kan gerekend worden op het terugwinnen van een deel van de vloot in Nederlandse eigendom maar onder niet-Nederlandse vlag. Gezien de gerelateerde activiteit al grotendeels in Nederland gevestigd is, zou dit een beperkte groei aan toegevoegde waarde genereren. Niet-tegenstaande wordt het weglekken van een deel van de toegevoegde waarde naar de buitenlandse vlaggenstaat vermeden. De inschatting is dat de helft van de Nederlandse vloot die nu onder een buitenlandse vlag vaart kan worden teruggewonnen, en een klein deel (0,25%) van de Europese vloot. Verdere groei op de internationale markt wordt niet verwacht, omwille van het gebrek aan internationaal netwerk en commerciële dynamiek. Op basis van deze groeiverwachtingen van het register, kan de

⁷¹ Voor de berekeningen werd als directe toegevoegde waarde (2 209 miljoen euro) van de scheepvaart meegenomen:

- De geschatte toegevoegde waarde direct gegenereerd door de Nederlandse vloot (1 909 miljoen euro);
- Het deel van de directe toegevoegde waarde gegenereerd in de sector Scheepsbouw, dat toerekenbaar is als kapitaalsinvestering door de Nederlandse zeevaartsector (101 miljoen euro);
- Het deel van de directe toegevoegde waarde gegenereerd in de sector Maritieme Toelieferanciers, dat toerekenbaar is als kapitaalsinvestering door de Nederlandse zeevaartsector (199 miljoen euro);

De indirecte toegevoegde waarde is op eenzelfde wijze berekend op basis van de gegevens uit De Nederlandse Maritieme Cluster: Monitor 2016; Van den Bossche, M., Kleingeld, J., Van Schijndel, M., Yagafarova, A., (2016).

toegevoegde waarde met ca. 13% stijgen (468 miljoen euro), en bijkomende werkgelegenheid creëren voor 1 600 personen.

Figuur IV-4: Alternatief 1 overheidsmodel: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)

	DWT	Directe TW (€)	Indirecte TW (€)	Totale TW (€)
Referentie: Vloot NL eigendom	17,4	2 209,2	1 474,0	3 683,2
Groei NL vlag: 50% van NL niet-NL vlag	5,4	331,8	22,7	354,6
				10%
Groei NL vlag: 0.25% van EU vloot	1,6	99,9	13,2	113,1
				3%
Combinatie	6,9	431,7	36,0	467,7
		20%	2%	13%

Bron: calculatie Policy Research Corporation vertrekkende van data Maritieme Monitor 2016 en Clarksons vlootgegevens.

Alternatief 2: optimalisatie

Gezien de promotie en acquisitie nog niet goed belegd zijn, wordt in dit scenario geen groei verwacht. Ontevredenheid van reders en scheepsmanagers bij te trage verbetering kan er zelfs toe leiden dat meer Nederlandse schepen uitvlaggen en het register eerder krimpt. Wanneer bijvoorbeeld 10% van het register verdwijnt, zal dit op korte termijn een beperkt verlies aan toegevoegde waarde (1%, ongeveer 44 miljoen euro) met zich meebrengen. Op termijn kunnen de gevolgen veel groter zijn wanneer de reders hun vestigingen naar het buitenland zouden brengen en een groot deel van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid uit Nederland zouden wegtrekken.

Figuur IV-5: Alternatief 2 optimalisatie: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)

	DWT	Directe TW (€)	Indirecte TW (€)	Totale TW (€)
Referentie: Vloot NL eigendom	17,4	2 209,2	1 474,0	3 683,2
Krimp NL vlag -10%	-0,7	-41,2	-2,8	-44,0
		-2%	0%	-1%

Bron: calculatie Policy Research Corporation vertrekkende van data Maritieme Monitor 2016 en Clarksons vlootgegevens.

Alternatief 3: Samenwerkingsverband tussen overheid en private partij

De verwachting is dat de transitie naar dit model kan leiden tot extra schepen die onder de Nederlandse vlag komen. Er zal in dit scenario zowel een deel van de Nederlandse reders, als een deel van de Europese en niet-Europese reders kunnen worden aangetrokken. Een verdubbeling van de vloot onder Nederlandse vlag zou 39% extra toegevoegde waarde kunnen betekenen (ca. 1,5 miljard euro). Ook de werkgelegenheid zou eenzelfde positieve groei kennen van ca. 5 000 werkzame personen. Deze groei wordt gefaciliteerd door de nauwe samenwerking tussen de SRA en de overheid, waarbij de SRA flexibele ondersteuning kan verlenen aan de overheid wanneer dit nodig is en snelle afstemming (bijvoorbeeld rondom de advisering aan reders) mogelijk is. Daarnaast beschikt een gerenomeerde private partij over de expertise in het managen van een groot register (veel ervaring met promotie en acquisitie en client management met een hoog serviceniveau), een internationaal netwerk en goede IT systemen om de (certificerings)processen van het register goed te kunnen uitvoeren en monitoren.

Figuur IV-6: Alternatief 3 Samenwerkingsverband tussen overheid en private partij: DWT en toegevoegde waarde (x1 000 000)

	DWT	Directe TW (€)	Indirecte TW (€)	Totale TW (€)
Referentie: Vloot NL eigendom	17,4	2 209,2	1 474,0	3 683,2
Groei NL vlag: 50% van NL niet-NL vlag	5,4	331,8	22,7	354,6 10%
Groei NL vlag: 1% van EU vloot	6,3	399,6	53,0	452,6 12%
Groei NL vlag: 0.5% van niet-EU vloot	5,7	401,5	242,4	643,9 17%
Combinatie	17,4	1 132,9 51%	318,1 22%	1 451,1 39%

Bron: calculatie Policy Research Corporation vertrekkende van data Maritieme Monitor 2016 en Clarksons vlootgegevens.

IV.5.2. MICRO-ECONOMISCHE EFFECTEN (INKOMSTEN REGISTERACTIVITEITEN)

Bij gelijkblijvende vloot zullen de inkomsten vanuit de registeractiviteiten wijzigen:

- Alternatief 1 Overheidsmodel: de inkomsten vanuit certificering van het KIWA worden naar het Maritiem Agentschap overgeheveld, maar verder zijn er geen verschuivingen in inkomsten;
- Alternatief 2 optimalisatie: in dit model blijven de inkomsten uit registeractiviteiten gelijk verdeeld, al kan ILT mogelijks extra inkomsten genereren voor dienstverlening aan de klassenbureaus (onder meer toelichting en interpretatie) die nu kosteloos gebeurt (dit zou ook in de andere alternatieven een mogelijkheid zijn);
- Alternatief 3 Samenwerkingsverband tussen overheid en private partij: In dit model verschuiven de inkomsten van het KIWA en de inkomsten van de ILT uit certificaten en registratie naar de private partij, de SRA. Afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn tussen de overheid en de private partij is terugvloeien van inkomsten naar de overheid mogelijk. Over de exacte verdeling van de inkomsten dienen concrete afspraken te worden gemaakt (en te worden vastgelegd) tussen de overheid en de private partij.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met transitiekosten:

- Bij het overheidsmodel zijn deze gerelateerd aan het opzetten van de nieuwe overheids-scel (inclusief aanwervingen) en de stopzetting van het contract met KIWA. Het goed beleggen en uitvoeren van de promotie- en acquisitiefunctie door de overheids-scel zal een opstarttijd nodig hebben. Momenteel houdt geen registerpartij zich bezig met de promotie van het register en het is onduidelijk welk type schepen het register precies wil aantrekken. Dit zal eerst verder uitgedacht en uitgewerkt moeten worden. Daarnaast dienen er FTE's te worden aangeworven om deze en de andere taken goed te kunnen beleggen;
- Aan de optimalisatie van het huidige model zijn ook transactiekosten verbonden aan de optimalisaties van de processen en de verdere digitalisatie. Deze kosten zullen met name moeten worden gedragen door de betrokken overheidspartijen;
- Met het samenwerkingsverband tussen de overheid en de private partij gaan ingrijpende veranderingen gepaard, zoals het opzeggen van het KIWA contract en het maken van afspraken tussen de overheid en de private partij.

IV.6. SAMENVATTING EVALUATIE ORGANISATIEVORMEN

In de bovenstaande paragrafen zijn de mogelijke organisatievormen beschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de 3 organisatievormen met behulp van de toetsingscriteria (zoals geformuleerd in paragraaf IV.1) tegen elkaar afgezet.

Maritieme autoriteit/ Overheidsmodel	Optimalisatie huidig model	Samenwerkingsverband overheid en private partij (SRA)
a) consequenties voor de politieke verantwoordelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • Borging van de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu; • Toezicht op andere registerpartijen. 		
Ministeriële verantwoordelijkheid blijft gelden in dit model. Regie en doorzettingsmacht in het register blijven bij de overheid.	De minister blijft in dit model verantwoordelijk.	Afhankelijk van gekozen model is de minister meer (mandaat) of minder verantwoordelijk (ZBO).
De overheidscel heeft de regiefunctie over het register en zal toezicht houden op de klassenbureaus en het kadaster.	IenM Beleid zal de regie houden over het register.	Bij deze constructie zal de overheid de regie over het register houden en beslissen over beleid en wet- en regelgeving. De private partij kan daarbij ondersteuning verlenen en een aanjaagfunctie vervullen.
b) de juridische (on)mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"> • Regelgeving of beleid die de organisatievorm in de weg staat; • Te maken juridische afspraken; • Best aan te nemen juridische vorm; • Benodigde aanpassingen regelgeving. 		
Drempel jaarlijkse omzet agentschap vijftig miljoen euro, hier dient door de minister van Financiën een afwijking te worden toegestaan.	De organisatievorm blijft onveranderd. Geen conflicterende regelgeving of beleid.	Indien wordt gekozen voor de vormgeving als ZBO bestaat het risico dat niet volledig kan worden voldaan aan de eisen die zijn gesteld in de Kaderwet ZBO. Bij de keuze voor een mandaatconstructie kan een nadeel zijn dat de zelfstandigheid van de SRA (op dat punt) beperkt is; de minister blijft bij mandaat volledig verantwoordelijk. Bij

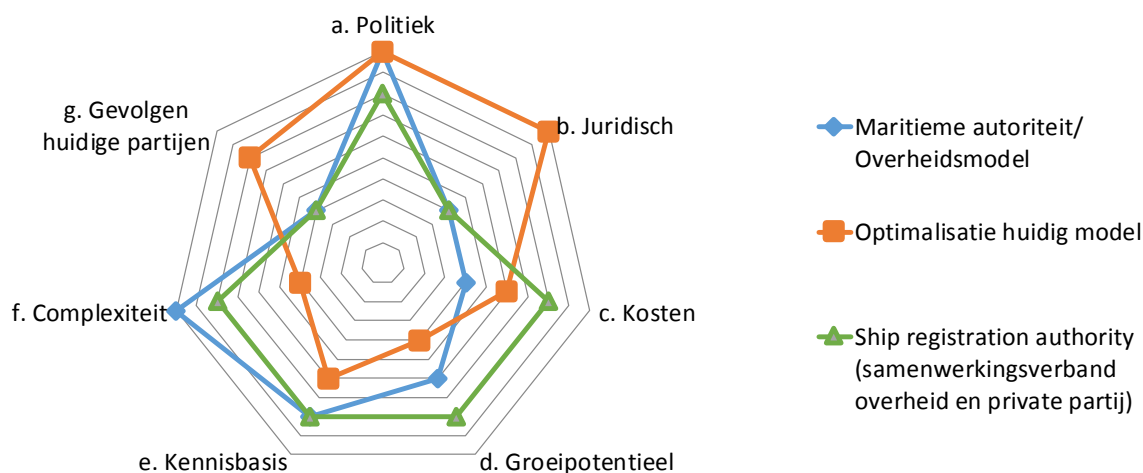
		mandaat zal tevens een overeenkomst nodig zijn die de continuïteit, kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitvoering door de gemandateerde partij waarborgt en ziet op transparante en redelijke tariefstelling voor de dienstverlening.
Afspraken over de opzet van het nieuwe orgaan en hoe beleid, uitvoering en handhaving samen onder een dak kunnen werken, waarbij belangenverstrengeling kan worden voorkomen.	Geen directe te maken juridische afspraken voorzien.	Afspraken over de samenwerking met de private partij, de overdracht van taken en bevoegdheden (met duidelijke afbakening) aan de private partij, afspraken over het verdienmodel.
Agentschap, onderdeel van bestaand departement.	Juridische vorm onveranderd.	Er zijn diverse vormen mogelijk.
Significante aanpassing regelgeving.	Beperkte aanpassingen regelgeving.	Significante aanpassing regelgeving.
c) de kosten en de consequenties voor de tarieven van de registerdiensten <ul style="list-style-type: none"> • De kosten waarmee rekening gehouden moet worden bij een andere organisatievorm, mede gelet op het verdienmodel voor andere partijen; • Mogelijke gevolgen voor de tarieven van de registerdiensten. 		
Hoge transactiekosten door oprichting overkoepelend overheidsorgaan (onderbrengen IenM Beleid, ILT, inhuur nieuwe FTE), ontbinding van contracten met KIWA en mogelijk in latere fase klassenbureaus, plus kosten voor optimalisaties als digitalisering.	Er dient meer capaciteit te komen bij IenM Beleid, onder andere voor belegging van de promotie- en acquisitiefunctie. Daarnaast zullen er nog verdere optimalisaties nodig zijn dan degene die reeds in gang worden gezet om het register competitief te maken.	Transactiekosten kunnen meevallen wanneer gebruik gemaakt wordt van bestaande IT-systemen en commerciële expertise vanuit de private partij. Wel heeft de commerciële partij een winstoogmerk, waardoor de overeenkomst rendabel zal moeten zijn voor deze partij. Wanneer de inkomsten vanwege uitgifte van certificaten onvoldoende zou blijken, zullen hogere tarieven of andere inkomstenbronnen worden verkend.

Door de hoge transactiekosten en de beoogde kostendekkendheid van een agentschap is tariefverhoging niet uitgesloten.	Geen veranderingen in de tarieven beoogd.	Verhoging van tarieven is niet uitgesloten, hoewel private partners streven naar maximale kwaliteit tegen marktconforme dienstverlening.
d) Potentie voor groei van toegevoegde waarde en werkgelegenheid.		
Lange aanpassingsperiode door herstructurering (en mogelijke bijkomende 'kinderziektes'), aantrekken meer FTE's, doorvoering digitalisering. Wanneer dit succesvol wordt afgerond heeft deze een hoger groeipotentieel dan de huidige registervorm (16% groei, goed voor ongeveer 1 500 - 2 000 werkzame personen).	Laagste groeipotentieel omdat een aantal knelpunten (zoals de complexiteit en goede belegging van promotie en acquisitie) niet worden opgelost. Ook dit model heeft een aanpassingsperiode, voor de invoering van digitalisering alsmede belegging van de regierol en de promotie- en acquisitiefunctie.	Dit model heeft de hoogste potentie op grote groei van toegevoegde waarde en werkgelegenheid (+/- 40%, goed voor ongeveer 5 000 werkzame personen). Aanpassingsperiode en initiële kosten kunnen laag zijn wanneer er gebruik gemaakt kan worden van bestaande software en expertise van een gereputeerde partij.
e) De gevolgen voor de kennisbasis bij (onderdelen van) lenM.		
Zal leiden tot een toename van kennis, doordat meer taken van het register door de overheid worden uitgevoerd (promotie- en acquisitie, uitgifte bemanningscertificaten), hiervoor is extra capaciteit nodig.	Zal leiden tot een lichte toename van kennis, doordat een van de optimalisaties, een duidelijkere belegging van promotie- en acquisitie, nu bij lenM Beleid komt. Hier zijn extra FTE's voor nodig.	In dit model wordt er meer uit handen gegeven aan private partijen. Echter, door de nauwe samenwerking onder een dak met de private partij zal de overheid ook op deze wijze kennis en commerciële expertise kunnen vergaren. Technische kennis zal wel verminderen gezien certificaten door private partij worden verstrekt. Niettegenstaande blijft het contact met de stakeholders (reders, management companies, zeevarenden) omdat de overheid en private partij vanuit hetzelfde kantoor werken.
f) de gevolgen voor de complexiteit van het register		
<ul style="list-style-type: none"> • Borging afstemming tussen de verschillende partijen. 		

Complexiteit wordt verminderd: er zijn minder verschillende partijen die uitvoeringstaken bekleden en minder partijen in het gehele register. Een aantal snijvlakken zijn weggenomen door overkoepelend orgaan.	De complexiteit van het huidige register blijft in dit model onveranderd.	Complexiteit naar de buitenwereld toe wordt verminderd: één loket als aanspreekpunt die afstemming intern organiseert. Verder wordt er nauw samengewerkt tussen de overheid en de private partij.
Door minder scheidingslijnen tussen partijen en het onder een dak brengen van beleid, uitvoering en handhaving wordt betere en snellere afstemming en doorvoering van veranderingen voorzien.	Wanneer de voorgenomen optimalisatie rondom doorzettingsmacht wordt gerealiseerd, zal lenM Beleid Maritieme Zaken voor deze borging moeten zorgen. De ILT blijft verantwoordelijk voor afstemming en toezicht op klassenbureaus en KIWA.	Doordat in dit model minder partijen zijn en de overheid en de private partij onder een dak samenwerken, is afstemming in deze vorm minder complex en zal sneller verlopen.
g) de gevolgen voor de huidige (niet lenM) registerpartijen.		
Taken van KIWA overgeheveld naar Maritieme autoriteit. Op termijn mogelijk overname van sommige gemandateerde taken klassenbureaus door overheidsceel.	Geen fundamentele gevolgen voor de registerpartijen.	Taken van KIWA overgeheveld naar de private partij, de SRA. Daarnaast bestaat er een kans dat een deel van de taken klassenbureaus door private partij (in de loop der tijd) zal worden overgenomen.

Wanneer er per toetsingscriterium een waarde wordt toegekend van 0 (moeilijk te realiseren/negatieve uitkomst) tot 5 (makkelijk te realiseren/positieve uitkomst), krijgt het overheidsmodel een score van 23, de optimalisatie van het huidige model een score van 23 en het samenwerkingsverband tussen overheid en private partij een score van 24. Dit wordt weergegeven in Figuur IV-7: de scores / de gevormde radars zijn ongeveer even groot.

Figuur IV-7: Schematische evaluatie registervormen



Bron: Policy Research Corporation

De toetsingscriteria dienen echter gewogen te worden: ze zijn niet allemaal even belangrijk.

Organisatievorm 2 (optimalisatie van het huidige model) heeft voornamelijk een hoge score omdat er weinig transitiekosten en risico's aan verbonden zijn: de score wordt vooral aan de bovenkant van de radar behaald. Er is echter een heel lage score op groeipotentieel en de kennisbasis bij de overheid blijft beperkt: het is de vraag of dit in lijn is met de ambities uit de maritieme strategie.

Zowel het overheidsmodel als het samenwerkingsverband tussen overheid en private partij scoren minder goed bovenaan omwille van de transitiekosten en juridische organisatie, maar dan weer beter onderaan de radar: meer groeipotentieel en een beter uitgebouwde kennisbasis. De afweging tussen deze twee opties moet dan vooral gemaakt worden op basis van de ingeschatte risico's. Bij het overheidsmodel is het gebrek aan middelen een belangrijk issue, bij een samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij moeten afspraken over de samenwerking en de verdeling van inkomsten contractueel goed worden vastgelegd.

Conclusie is dat er risico's moeten worden genomen, in de vorm van investeringen, tijd voor transitie naar een nieuwe organisatiestructuur en veranderingen en wet- en regelgeving alsmede aanpassing of ontbinding van contracten.

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Nederland was in 1996 binnen Europa het eerste land om een aantrekkelijk scheepvaartbeleid (o.a. invoering van tonnageregeling) te voeren waardoor schepen die voorheen naar goedkope vlagstaten als Panama en Liberia waren uitgevlagd, terug naar Nederland kwamen. De aantrekkelijkheid van een scheepsregister wordt echter niet alleen bepaald door haar fiscale aantrekkelijkheid: wet- en regelgeving en een goede kwaliteit van de dienstverlening worden ook als erg belangrijk ervaren. Andere vlagstaten hebben de afgelopen jaren meer dan Nederland geïnvesteerd in digitalisatie, snellere dienstverlening en 24/7 beschikbaarheid, wat de concurrentiepositie van de Nederlandse vlag negatief beïnvloed heeft. In opdracht van het Ministerie werden de knelpunten van het Nederlands Scheepsregister in kaart gebracht.

Nederland heeft een sterke maritieme traditie. Voor de BV Nederland is een omvangrijk register belangrijk voor de behartiging van de maritieme belangen binnen internationale fora zoals IMO. Verder zorgt het voeren van het register ook voor directe werkgelegenheid binnen Nederland (o.a. regelgeving, certificaten en inspectie). Belangrijker voor Nederland is echter de indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid die een betere ‘verankering’ van de vloot binnen Nederland met zich meebrengt. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan toeleveranciers voor de schepen, maar ook financiële dienstverlening en consultancy diensten. De groei van het Nederlands register brengt een stijging van het aantal werkzame personen en toegevoegde waarde voor Nederland met zich mee.

Er zijn eind 2016 al belangrijke optimalisaties in gang gezet. Zo wordt er beter gemonitord op doorlooptijden, is de website van het register aangepast en zijn er meer documenten in het Engels beschikbaar gekomen. Verder heeft de Minister in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat er gewerkt zal worden aan het vergroten van de regierol over het register door IenM Beleid, betere procesaansluiting tussen de ILT en het Kadaster, digitalisering bij de ILT en snellere doorlooptijden en reactietermijnen. Daarnaast heeft het ministerie de vraag uitgezet wat de verwachte voor- en nadelen van een alternatieve organisatievorm zouden zijn. Het resultaat van deze verkenning wordt in dit rapport uiteengezet.

Er zijn in dit rapport drie modellen verder verkend: het Maritiem Agentschap, het geoptimaliseerde huidige model en de *Ship Registration Authority*, waarbij er een publiek-private samenwerking is aangegaan met een commerciële partij. Deze alternatieve modellen zijn:

Alternatief 1: 'Maritiem Agentschap': overheidsmodel

- In dit model worden de taken van verschillende betrokken partijen (IenM beleid, ILT, KIWA) samengebracht onder één Agentschap;
- Een belangrijk voordeel van dit model is dat de reders en scheepsmanagers een duidelijk aanspreekpunt hebben, een *one-stop* shop;
- Er zijn minder partijen in het register, waardoor de kans op snijvlakken tussen de partijen afneemt;
- Ander belangrijk voordeel is dat, in verhouding tot de andere modellen, het grootste deel van de inkomsten uit dit model ten goede zullen komen aan de BV Nederland en dat de kennis en kunde bij de overheid in dit model het meest wordt vergroot;
- Een nadeel is echter dat er een grote transitie in gang moet worden gezet om te komen tot dit model. Hierbij valt onder andere te denken aan het doorvoeren van grootschalige optimalisaties zoals digitalisering, het samenvoegen van partijen in één agentschap en het beleggen van een promotie- en acquisitiefunctie bij de overheid. Dit kost tijd en brengt hoge kosten met zich mee;
- De juridische vormgeving vormt een belangrijk risico: contracten moeten worden ontbonden (wat hoge kosten met zich mee kan brengen) en wet- en regelgeving moet worden aangepast. Het betreft met name regelgeving op het terrein van de scheepvaart;
- Daarnaast is er een risico dat de transitie niet goed verloopt. Er zijn veel veranderingen beoogd voor dit model waardoor er een groter risico is dat bepaalde aanpassingen niet direct goed verlopen. Te denken valt aan vertragingen in het reorganisatieproces rondom de nieuwe overheidscel, opstartproblemen of kinderziektes rondom de digitalisering, financiële set backs met betrekking tot geraamde investeringskosten of het niet goed kunnen opzetten van een effectieve promotie- en acquisitiefunctie door ontbreken van commerciële attitude bij de overheid;
- Bij succes kunnen nieuwe knelpunten ontstaan wanneer de overheidspartijen onvoldoende middelen kunnen vrijmaken;
- Als de transitie goed verloopt, is de verwachting dat het marktaandeel van de Nederlandse vloot kan worden behouden en licht kan groeien.

Alternatief 2: optimalisatie huidig model:

- In dit model worden de processen geoptimaliseerd en onderlinge communicatie tussen registerpartijen verder verbeterd;
- Positief is vooral de stabiliteit: er zijn in verhouding tot de andere modellen minder transitiekosten en de taken en verantwoordelijkheden worden beperkt herschikt. Dit verkleint de kans op een instabiele transitieperiode;
- Dit is tegelijk ook het nadeel: bepaalde taken blijven verspreid over veel partijen, waardoor de kans op snijvlakken groot blijft. Ook wordt het verkrijgen van een goede coördinatie over het register hierdoor bemoeilijkt. Veel reders zijn momenteel niet tevreden over de servicegerichtheid binnen het register. Dit model biedt ten aanzien van andere modellen het minste kans dat dit verbeterd wordt. Zo blijft KIWA onderdeel van het register en is er geen *one-stop* shop;
- Een risico is dat dit model niet genoeg verandering zal brengen ten aanzien van de huidige situatie en minder competitief wordt ten aanzien van andere registers, waardoor de vlag niet kan groeien en zelfs schepen zal verliezen;

- De verwachting is niet dat deze aanpassingen een grote groei van het register met zich zullen meebrengen, het zijn eerder noodzakelijke aanpassingen om te vermijden dat de vloot krimpt.

Alternatief 3: samenwerkingsverband overheid en private partij

- In dit model wordt een nieuwe private partij aangetrokken om een aantal taken voor het register uit te voeren. Deze private partij gaat een samenwerkingsverband aan met de overheid;
- Het is nog onzeker of dit model zal kunnen worden gerealiseerd: de voorwaarden moeten gunstig genoeg zijn voor zowel de private partij als voor de Nederlandse overheid om een overeenkomst te sluiten;
- De juridische vormgeving van het samenwerkingsverband dient nog verder te worden onderzocht;
- Dit model biedt antwoord op een aantal belangrijke knelpunten: de promotie en acquisitie zal beter belegd zijn, er wordt meer commerciële expertise ingebracht in het register en de reder heeft een duidelijk aanspreekpunt;
- Mogelijk kan er, wanneer in zee wordt gegaan met een bestaande partij gebruik worden gemaakt van bestaande digitale systemen. Dit kan de transitiekosten voor digitalisering verlagen;
- Een belangrijk nadeel is dat dit model erg ingrijpend is, en heel wat transitiekosten met zich mee zal brengen (reorganisatie overheidskant, opzetten en vormgeven SRA);
- De juridische vormgeving vormt een belangrijk risico: er moet goed gekeken worden hoe de samenwerking tussen de overheid en de private partij vormgegeven dient te worden;
- De samenwerking zal voor langere tijd worden aangegaan, waardoor het moeilijker zal worden om in de komende jaren ingrijpende aanpassingen in het model door te voeren;
- Drie private partijen hebben interesse getoond in het opzetten van dergelijke samenwerking met Nederland. Zij zijn ervan overtuigd dat er groeipotentie is, in eerste instantie door schepen in Nederlandse eigendom te overtuigen terug te komen bij de Nederlandse vlag. Daarnaast zou de Nederlandse vlag ook aantrekkelijker worden voor andere Europese reders. Dit model biedt het meeste groeipotentieel: de meeste knelpunten worden weggenomen, er komt een partij in het register met commerciële expertise en ervaring met het managen van een groot register;
- De private partijen koppelen randvoorwaarden aan samenwerking / groei, onder meer op het vlak van wetgeving (anti-piraterij), fiscaliteit en sociale zekerheid en samenwerking met de overheidspartijen;
- De overheid dient te waken voor publieke en maatschappelijke belangen, gezien de private partij zich vooral op het economisch potentieel zal richten. Vooraf dienen er concrete afspraken te worden gemaakt over de verhoudingen die goed vast dienen te worden gelegd.

Wanneer de organisatievormen worden vergeleken op basis van de toetsingscriteria halen ze gelijkaardige scores. Organisatievorm 2 (optimalisatie van het huidige model) heeft voornamelijk een hoge score omdat er weinig transitiekosten en risico's aan verbonden zijn. Er is echter een heel lage score op groeipotentieel: het is de vraag of dit in lijn is met de ambities uit de maritieme strategie.

Zowel het overheidsmodel als het samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij halen mindere scores op het vlak van transitiekosten en juridische organisatie, maar hebben wel groeipotentieel en een beter uitgebouwde kennisbasis. De afweging moet dan vooral gemaakt worden

op basis van de ingeschatte risico's. Bij het overheidsmodel is het gebrek aan middelen een belangrijk issue. Ook is het van belang om een goede overweging te kunnen maken of deze transitie op korte termijn haalbaar zijn, een inschatting van de transitiekosten behoorde niet tot de scope van deze opdracht maar dient wel te gebeuren om een goede afweging te kunnen maken. Daarbij kan gedacht worden aan *Business Cases* voor zowel de overheidspartijen als de mogelijke private partijen in dit model.

Om het aantal schepen en het tonnage onder de Nederlandse vlag te laten groeien en om positieve economische effecten te kunnen genereren zullen risico's moeten worden genomen. De opbrengst is niet zeker, maar de transitiekosten m.b.t. organisatiestructuur en veranderingen inzake wet- en regelgeving alsmede aanpassing of ontbinding van contracten betekenen investeringen. Dit vereist in de eerste plaats een duidelijke bestuurlijke politieke keuze om voluit in te zetten op groei.

Er moet een duidelijke ambitie voor de Nederlandse vlag worden geformuleerd: niet krimpen, klimmen in Europese of wereldwijde ranking? Idealiter wordt deze ambitie meetbaar uitgesproken, zodat met zekere regelmaat kan worden opgevolgd in hoeverre de ambitie wordt waargemaakt. Bij een beperkte ambitie kan het model 'optimalisatie' passen, om ambitieuze groei te verwezenlijken dient ingrijpender te worden gekozen voor het overheidsmodel 'Maritieme Autoriteit' of het model samenwerkingsverband tussen overheid en private partij.

Het belang van de Nederlandse vlag kan niet los gezien worden van het belang van de maritieme cluster binnen de Nederlandse economie. Nederland heeft een omvangrijke maritieme traditie die onder meer door de havens, scheepsbouwers, koopvaardijvloot, waterbouwers en toeleveranciers op verschillende domeinen een belangrijke cluster van kennis en bedrijvigheid oplevert. Wanneer aan de randvoorwaarden zal worden voldaan, kan een transitie richting overheidsmodel een groei van rond de 16% in toegevoegde waarde en 1 500 / 2 000 werkzame personen opleveren. Een optimalisatie van het huidige model zal naar verwachting eerder behoud van de huidige economische betekenis moeten nastreven. Een samenwerkingsverband tussen de overheid en een private partij kan een groei van rond de 40% van de toegevoegde waarde / 5 000 werkzame personen opleveren. Het SRA model heeft tevens het voordeel dat de dynamiek en investeringen van de private sector wordt ingebracht, terwijl de overheid toch de beleidsregie in handen houdt.

VI. BIJLAGEN

VI.1. INTERNATIONALE REGELGEVING INZAKE NATIONALITEIT VAN ZEESCHEPEN

Het toekennen van een nationaliteit aan schepen is één van de belangrijkste middelen om de publieke orde op zee te handhaven. De nationaliteit van een schip bepaalt welk land bevoegd is om jurisdictie - ofwel "rechtsmacht" – over een schip uit te oefenen. De vlag van het schip bepaalt welke rechten het schip mag uitoefenen en welke verplichtingen er voor het schip gelden: de zgn. "vlaggenstaatjurisdictie". Het internationale recht stelt regels over het toekennen van nationaliteit aan schepen. Deze paragraaf schets op hoofdlijnen het internationale regelgevende kader m.b.t. het toekennen van nationaliteit aan schepen. Aan het slot wordt ingegaan op de vraag of dit kader aan mogelijke verzelfstandiging of privatisering van bepaalde taken in de weg staat.

a. Het VN-Zeerechtverdrag

Het VN-Zeerechtverdrag⁷² stelt een aantal randvoorwaarden voor nationaliteits-verlening en afgifte van documenten die de nationaliteit aantonen (zeebrieven). Op grond van de artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag is elke partij bij dit verdrag verplicht een doeltreffende registratie van zeeschepen onder haar rechtsmacht te voeren en een adequate invulling te geven aan het vereiste van een "wezenlijke band" (genuine link) tussen het zeeschip en de betrokken staat. Aan het vereiste dat er een wezenlijke band moet bestaan tussen de Staat en het schip (artikel 91 van het verdrag) wordt met name in artikel 94 uitvoering gegeven door te stellen dat iedere Staat op effectieve wijze rechtsmacht en toezicht moet uitoefenen over het zeeschip en zijn opvarenden, in het bijzonder wat betreft technische, administratieve en sociale aangelegenheden. Deze vlaggenstaatverplichting houdt voornamelijk verband met de veiligheid van het schip, de bemanning en de navigatie. Het tweede lid, onderdeel a, van artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag verplicht een verdragspartij tot het bijhouden van een register, dat de namen en bijzonderheden bevat van schepen die zijn vlag voeren.

Een adequate invulling van het begrip "wezenlijke band" begint dan ook met de wettelijke regeling van de registratie en verlening van de nationaliteit aan zeeschepen. Daarbij moet door het zeeschip en zijn eigenaar (reder) of rompbevrachter worden voldaan aan de voorwaarden voor registratie. De regels voor registratie van zeeschepen, de nationaliteitsverlening en de vlagvoering zijn in Nederland geregeld in artikel 311 e.v. van het Wetboek van Koophandel, in de Zeebrievenwet en in de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting. Deze wetgeving wordt vervangen door de - bij de Tweede Kamer ingediende, maar nog niet in werking getreden - nieuwe Rijkswet nationaliteit zeeschepen⁷³, die voor alle landen van het Koninkrijk geldt/ zal gelden. Deze voorwaarden geven invulling aan artikel 91 van het VN-zeerechtverdrag. De belangrijkste voorwaarde is dat bij voortdurende voldoende vertegenwoordiging (van de reder) in Nederland aanwezig moet zijn. Hierdoor kan aan de rechtsmacht

⁷² Het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

⁷³ *Kamerstukken II 2011/12, 33 134*, nr. 3.

van de vlaggenstaat daadwerkelijk, in lijn met de verplichtingen van artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag, inhoud worden gegeven.

b. Europees recht

In twee arresten uit 1991, bekend onder de namen “Factortame II” en “Quotahopping”⁷⁴ heeft het Hof van Justitie van (thans) de Europese Unie geoordeeld over de vraag of in de voorgelegde gevallen het stellen van nationaliteitseisen en woonplaatseisen als voorwaarden voor het kunnen registreren van een zeeschip in een nationaal register (van een lidstaat van de Europese Unie) verenigbaar is met het in het gemeenschapsrecht verankerde recht van vrije vestiging.⁷⁵ Het “recht van vrije vestiging” betekent dat een natuurlijke persoon die de nationaliteit heeft van een van de lidstaten en die een onderneming drijft of een vennootschap, vrij is zich met zijn onderneming in een of meer andere lidstaten te vestigen. Hij mag daarin dan ook niet belemmerd worden door de wetgeving of andere maatregelen van een lidstaat. In deze arresten bepaalde het Hof van Justitie dat een lidstaat zelf mag bepalen welke voorwaarden hij stelt teneinde te voldoen aan het volkenrechtelijke vereiste van een “wezenlijke band” tussen het schip in kwestie enerzijds en de lidstaat als beoogde vlaggenstaat anderzijds, maar dat de lidstaat daarbij het Gemeenschapsrecht moet eerbiedigen. Naar aanleiding van deze uitspraken is de Nederlandse wetgeving zodanig aangepast dat de kring van eigenaren is verruimd van natuurlijke personen of rechtspersonen met de Nederlandse nationaliteit tot natuurlijke personen of rechtspersonen met de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Bovendien is bepaald dat de eigenaar in Nederland kan volstaan met een nevenvestiging van zijn onderneming in plaats van de hoofdvestiging.

Een nadere invulling van deze uitleg werd door het Hof van Justitie gegeven in het arrest C-299/02 waarin Nederland veroordeeld werd wegens het niet-naleven van het Gemeenschapsrecht. Het Europese Hof stelde dat voor het uitoefenen van doeltreffend toezicht volstaat dat is bepaald dat er in een vestiging in Nederland een voor de bedrijfsvoering van het zeeschip verantwoordelijke persoon moet zijn die bevoegd is de eigenaar te vertegenwoordigen. Het Wetboek van Koophandel is dienovereenkomstig aangepast.⁷⁶

c. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

In 1954 zijn de toenmalige delen van het Koninkrijk overeengekomen om door middel van het Statuut tussen hen een nieuwe rechtsorde vast te stellen, waarbinnen zij hun eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen. De nationaliteit van zeeschepen is ingevolge artikel 3, eerste lid, onder e, van het Statuut voor het Koninkrijk een koninkrijksaangelegenheid. Om die reden behoort de nationaliteit van zeeschepen in een rijkswet te worden geregeld. Het Statuut opent in artikel 14, derde lid, echter tevens de mogelijkheid om een regeling van een zodanige aangelegenheid bij gewone wet vast te stellen indien deze niet geldt in de andere rijkdelen. Tot op heden is van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Met de (bij de Tweede Kamer ingediende) Rijkswet nationaliteit zeeschepen zal de nationaliteit van zeeschepen op het niveau van een rijkswet worden geregeld. Blijkens de memorie van

⁷⁴ zaak C-221/89 en zaak C-246/89.

⁷⁵ Inmiddels de artikelen 49 en 54 van het VWEU-Verdrag.

⁷⁶ Zie voor een uitgebreide toelichting *Kamerstukken II* 2005/06, 30 412, nr. 3.

toelichting is dit wenselijk mede “gelet op het feit dat de nationaliteit van het Koninkrijk als volkenrechtelijk subject naar haar aard onsplitbaar is”.

d. privatisering van vlaggenstaatverplichtingen

Het in deze paragraaf beschreven internationale recht dat regels stelt over het toekennen van nationaliteit aan schepen, geeft geen specifieke voorschriften over de mogelijkheid of onmogelijkheid tot het verzelfstandigen of privatiseren van overheidstaken op dit specifieke terrein. Op grond van de artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag is elke partij bij dit verdrag verplicht een doeltreffende registratie van zeeschepen onder haar rechtsmacht te voeren en een adequate invulling te geven aan het vereiste van een “wezenlijke band” tussen het zeeschip en de betrokken staat. Aan het “wezenlijke band” vereiste wordt uitvoering gegeven door te stellen dat iedere Staat op effectieve wijze rechtsmacht en toezicht moet uitoefenen over het zeeschip en zijn opvarenden. Deze vlaggenstaatverplichting houdt voornamelijk verband met de veiligheid van het schip, de bemanning en de navigatie. Het uitbesteden van deze taken wordt met deze formulering/voorwaarde niet expliciet uitgesloten. Wereldwijd zijn er dan ook diverse voorbeelden te vinden van landen die deze vlaggenstaatverplichtingen hebben uitbesteed. De Staat blijft echter eindverantwoordelijk voor en (internationaal) aanspreekbaar op het naleven van de genoemde verplichtingen. Dit betekent in elk geval dat bij het uitbesteden van taken de naleving van de internationale verplichtingen als publiek belang geborgd moet worden.

Wat betreft de Europese regelgeving wordt het volgende opgemerkt. In EU-verband is een groot aantal richtlijnen tot stand gebracht die betrekking hebben op de veiligheid van schepen en de bemanning en het mariene milieu (“EU-vlaggenstaatverplichtingen”). Deze richtlijnen zijn allemaal geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Tegen privatisering of verzelfstandiging van deze “EU-vlaggenstaatverplichtingen” zullen in principe geen bezwaren bestaan. Wel worden er in een enkel geval specifieke eisen gesteld, zoals in de richtlijn vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector.⁷⁷ Hierbij worden aan de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie hoge eisen gesteld en worden tevens vergaande onderzoeksbevoegdheden toegekend aan de onderzoeksinstantie. Een private instantie zou aan deze eisen zeer waarschijnlijk niet kunnen voldoen.

Tot slot nog een korte opmerking over de zeebrief. De zeebrief (*certificate of registry*) vormt het bewijs van de nationaliteit van het zeeschip en is als het ware het paspoort van het zeeschip. Het vormt het document waaruit blijkt dat het schip het recht heeft de vlag van de staat te voeren. Gezien het karakter van de zeebrief (nationaliteitsverlening), kunnen er politieke of maatschappelijk bezwaren bestaan tegen de privatisering van de afgifte (en de intrekking) van dit document indien nationaliteitsverlening als kerntaak van de overheid wordt beschouwd.

⁷⁷ Richtlijn tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de Richtlijnen 1999/35/EG en 2002/59/EG, PbEG.

VI.2. RELEVANTE REGELGEVING

Voor het varen onder de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden dient een reder te beschikken over de juiste certificaten en documenten voor het schip en de bemanning. Deze paragraaf biedt een overzicht van de bij de registratie en certificeringsprocessen betrokken regelgeving. In de onderstaande tabellen staat vermeld welke instantie bevoegd is om documenten af te geven, op basis van welke regelgeving.⁷⁸ De juridische grondslag van de bevoegdheid van de verschillende instanties tot afgifte van documenten kan op basis hiervan eenvoudig terug gevonden worden.⁷⁹ Indien wordt besloten tot uitbesteding van de betreffende taak, zal - per taak - beoordeeld moeten worden of de in de juridische grondslag genoemde instantie vervangen moet worden door de nieuwe organisatie of dat de bestaande instantie taken zal mandateren. In het eerste geval zal wetgeving gemaakt moeten worden, waarin deze wijzigingen worden doorgevoerd. In dat laatste geval is een mandaatbesluit nodig, waarin naar de betreffende juridische grondslagen verwezen wordt. De volgende certificeringsprocessen zijn van belang: alle veiligheids- en milieucertificaten (SOLAS / MARPOL), verkrijgen zeebrief, inschrijving in het rompbevrachtingsregister, goedkeuring bemanningsplan t.b.v. afgifte bemanningscertificaat (*safe manning document*), vaarbevoegdheidsbewijzen en overige ILT certificaten (*bareboat-out, liability certificates* en *Continuous Synopsis Record*).

Om deze certificaten te verkrijgen zijn diverse andere documenten nodig, die in deze paragraaf per proces in kaart worden gebracht.

VI.2.1. VEILIGHEIDS- EN MILIEUCERTIFICATEN

In het SOLAS-Verdrag en ingevolge de Schepenwet zijn diverse veiligheidscertificaten verplicht gesteld.⁸⁰ Voordat met een schip een zeereis wordt ondernomen moet dit schip eerst technisch gekeurd zijn en aan allerlei onderzoeken worden onderworpen. Deze onderzoeken worden (vrijwel) allemaal door de erkende klassenbureaus uitgevoerd. Ook in de daaropvolgende jaren moeten schepen regelmatig opnieuw gekeurd worden. De ILT houdt toezicht op de klassenbureaus.

In het MARPOL-Verdrag zijn diverse certificaten voorschreven die verband houden met de milieutechnische staat van het schip.⁸¹ Ook deze certificaten worden afgegeven door de klassenbureaus.

⁷⁸ Hoewel getracht is tot een inzichtelijk overzicht te komen, zal bij feitelijke uitbesteding van taken een volledig en gedetailleerd overzicht van alle taken (en certificaten) dienen te worden gemaakt.

⁷⁹ T.b.v. de overzichtelijkheid is de wetgeving van de overzeese gebieden niet opgenomen; het betreft uitsluitend de Nederlandse wetgeving.

⁸⁰ Het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) en de bij dat verdrag behorende bindende protocollen, aanhangsels en bijlagen.

⁸¹ Verdrag: het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocollen en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147), en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188).

Certificaat/document	Instantie	Wettelijke basis bevoegdheid instantie
<p>Alle veiligheidscertificaten als bedoeld in het SOLAS-verdrag, zoals: veiligheidscertificaten, uitwateringscertificaten, veiligheidsmanagement (ISM), scheepsbeveiligingscertificaten (security), etc.</p> <p>Alle MARPOL-certificaten Ballastwatercertificaten</p>	<p>Erkende organisaties (klassenbureaus)</p> <p>a. American Bureau of Shipping (ABS) Europe Ltd te Londen, Verenigd Koninkrijk; b. Bureau Veritas (BV) te Parijs, Frankrijk; c. DNV GL AS te Høvik, Noorwegen; d. Lloyd's Register Group LTD (LR) te Londen, Verenigd Koninkrijk; e. Nippon Kaiji Kyokai General Incorporated Foundation (ClassNK) te Tokio, Japan; f. RINA Services S.p.A. te Genua, Italië.</p>	<p>Artikel 23, eerste lid, 36, 48, tweede lid en 59, eerste lid, van het Schepenbesluit 2004</p> <p>Artikel 1 (en verder) van het Besluit erkende organisaties Schepenwet</p> <p><i>en</i></p> <p>Regeling aanwijzing klassenbureaus Wet voorkoming verontreiniging door schepen</p> <p><i>Tussen de ILT en de klassenbureaus is een contract gesloten.</i></p>
<p><i>Zie het Schepenbesluit 2004, Wet en Besluit voorkoming verontreiniging door schepen</i></p>	<p>De onderzoeken worden uitgevoerd door een krachtens art 23 van het besluit aangewezen organisatie naar keuze van de eigenaar.</p> <p>De in het eerste lid genoemde rechtspersonen zijn tevens bevoegd tot het verrichten van de bij of krachtens de artikelen 8 van het Schepenbesluit 1965 en 13 tot en met 18 van het Schepenbesluit 2004 voorgeschreven onderzoeken.</p>	

VI.2.2. ZEEBRIEF

Een schip dat onder de Nederlandse vlag wil varen, heeft een zeebrief nodig. De zeebrief is het nationaliteitsbewijs (paspoort) van een zeeschip en is onbeperkt geldig. Alleen bij naamswijziging, eigendomsoverdracht of de plaatsing van een nieuwe motor dient een nieuwe zeebrief te worden aangevraagd.

De zeebrief wordt afgegeven door de ILT. Voor het verkrijgen van een zeebrief is een toetsing van artikel 311 van het Wetboek van Koophandel door de ILT noodzakelijk om een nationaliteitsverklaring af te geven. Met een nationaliteitsverklaring kan een schip in Nederland worden teboekgesteld door het Kadaster en voorzien worden van een brandmerk. Verder dienen reders te beschikken over de juiste meetbrief van een erkend klassenbureau voor hun schip. Met al deze documenten kan een reder een definitieve zeebrief krijgen voor een schip.

Certificaat/document	Instantie	Wettelijke basis bevoegdheid instantie
Zeebrief	ILT <i>Na inwerkingtreding</i> <u>Rijkswet nat. zeeschepen:</u> Kadaster	artikel 6 (afgifte zeebrief) en artikel 8 (intrekking zeebrief) van de Zeebrievenwet <i>Na inwerkingtreding</i> <u>Rijkswet nat. zeeschepen:</u> artikel 17 Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012
	Een zeebrief, als bedoeld in artikel 6 en 6a van de Zeebrievenwet, wordt in naam van de Koning uitgereikt door de met de uitvoering van deze wet belaste Minister (Min. IenM)	
Nationaliteitsverklaring	ILT <i>Na inwerkingtreding</i> <u>Rijkswet nat. zeeschepen:</u> Kadaster	Artikel 311a Wetboek van Koophandel <i>Na inwerkingtreding</i> <u>Rijkswet nat. zeeschepen:</u> artikel 7 Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012
	Door of namens Onze Minister van IenM wordt ten behoeve van de teboekstelling, bedoeld in artikel 194 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek , op verzoek van de reder aan deze een verklaring afgegeven, dat met betrekking tot zijn schip wordt voldaan aan de in artikel 311 genoemde vereisten.	
Teboekstelling Kadaster (en aanbrengen brandmerk op schip)	Kadaster	Artikel 194 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. <i>De teboekstelling vindt plaats in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.</i>
Meetbrief	Klassenbureau	Artikel 4 , lid 2, van de Meetbrievenwet. Namens de minister is deze taak contractueel uitbesteed aan klassenbureaus.
	De meetbrieven bedoeld in het eerste lid worden op verzoek van de eigenaar of de rompbevrachter afgegeven door Onze Minister tegen betaling van de kosten, berekend volgens een door Onze Minister vast te stellen tarief.	

VI.2.3. **INSCHRIJVING ROMPBEVRACHTINGSREGISTER**

Via inschrijving in het rompbevrachtingsregister kan een zeeschip dat buiten Nederland teboekstaat de hoedanigheid van een Nederlands schip krijgen (*bareboat-in*). Dit houdt in dat het schip gedurende de periode van inschrijving in dat register de Nederlandse nationaliteit heeft, onderworpen is aan de soevereiniteit van de Nederlandse staat en tot de Nederlandse rechtssfeer behoort. Het schip mag dan de Nederlandse vlag voeren. Het openbaar rompbevrachtingsregister wordt door de Minister van IenM gehouden. Een buiten Nederland teboekstaand zeeschip wordt aldus voor de duur van de inschrijving in het rompbevrachtingsregister onttrokken aan de rechtsmacht van de Staat van teboekstelling, behoudens voor zover dit de zakenrechtelijke positie van het schip betreft (eigendom en zakelijke rechten, zoals hypotheek).

In economische termen uitgedrukt betekent het dat in het buitenland gehuurde schepen onder Nederlandse vlag kunnen worden geëxploiteerd. In de internationale scheepvaartwereld vindt een scheiding plaats tussen de juridische eigendom en de exploitatie van schepen. De juridische eigendom van een schip berust in die gevallen bijvoorbeeld bij een financieringsmaatschappij, een beleggingsinstelling of een scheepswerf, terwijl de exploitatie van het schip in handen is van een reder. De reder exploiteert het schip in deze situatie als economisch eigenaar: hij draagt zorg voor onder andere de bemanning, de verzekeringen, het onderhoud en de bevrachting van het schip. De juridische eigenaar ontvangt van de reder een vergoeding voor de kapitaalslasten en heeft voor het overige geen bemoeienis met het schip. Men noemt dit ook wel het *bareboat* charteren van schepen (rompbevrachting).

Een reder dient voor rompbevrachting verschillende zaken aan te tonen aan de ILT, zoals de teboekstelling van het schip in het buitenland, een verklaring van de vorige vlaggenstaat dat het recht diens vlag te voeren is geschorst, het hebben van een meetbrief en een rompbevrachtings-overeenkomst en een akkoord van de eigenaar van het zeeschip. Na een controle op juistheid en volledigheid van de documenten door de ILT kan een buitenlands schip ingeschreven worden in het rompbevrachtingsregister en mag het de Nederlandse vlag voeren.

Certificaat/document	Instantie	Wettelijke basis bevoegdheid instantie
Inschrijving rompbevrachtingsregister	De ILT toetst of het schip voldoet aan de vereisten voor inschrijving in het rompbevrachtingsregister, zoals is bepaald in artikel 3 van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting.	Artikel 2 (en verder) Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting (<i>inschrijving en doorhaling</i>) <i>Organisatie- en mandaatbesluit IenM 2012</i>
	Er is een openbaar rompbevrachtingsregister, dat door Onze Minister wordt gehouden.	

VI.2.4. BEMANNINGSCERTIFICAAT

Om in aanmerking te komen voor een bemanningscertificaat dient een reder een bemanningsplan in bij de ILT.⁸² De reder moet met dit plan aangeven met hoeveel mensen hij het schip wil gaan bemannen en daarvoor de juiste onderbouwing leveren. Zo moet hij aantonen dat met de voorgestelde bemanning de operaties op zee veilig en verantwoord kunnen worden uitgevoerd, de arbeids- en rusttijden van de bemanning, het type zeeschip en de doeleinden hiervan, de uitrusting van het schip, gehanteerde noodprocedures en de geografische gebieden waarin het schip zal varen. Na goedkeuring van dit plan geeft de ILT een bemanningscertificaat af.

Certificaat/document	Instantie	Wettelijke basis bevoegdheid instantie
Bemanningscertificaat	ILT	Artikel 8 en 13 Wet zeevarenden (afgifte/intrekking) <i>Organisatie- en mandaatbesluit lenM 2012</i>
		Onze Minister besluit tot afgifte van een bemanningscertificaat voor het betrokken schip of de betrokken schepen, indien (...)

VI.2.5. VAARBEVOEGDHEIDSBEWIJZEN

Om aan boord van een schip als lid van de bemanning te mogen varen is een vaarbevoegdheidsbewijs verplicht. De Wet zeevarende en de onderliggende regelgeving geeft regels omtrent de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een vaarbevoegdheidsbewijs, zoals vaartijd en opleidingseisen. De KIWA (N.V.) is gemandateerd om deze documenten namens de minister van lenM af te geven. Dit is middels een contract.

Certificaat/document	Instantie	Wettelijke basis bevoegdheid instantie
Vaarbevoegdheidsbewijzen Monsterboekjes Overige documenten m.b.t. bemanning	KIWA	<i>Wet zeevarenden, artikel 20</i> <i>Besluit mandaat en machtiging KIWA N.V.(1)</i> <i>De overeenkomsten tussen de Staat der Nederlanden en</i>

⁸² Het gaat hierbij om een voorstel voor een minimaal vereiste bemanning. Ook het bemanningscertificaat geeft slechts de minimaal vereiste bemanning aan.

		<p><i>KIWA N.V. d.d. 10 juli 2009 en 27 mei 2010.</i></p>
	<p><i>Artikel 20 Wet zeevarenden: Onze Minister besluit tot afgifte van een vaarbevoegdheidsbewijs indien (...)</i></p>	

VI.2.6. OVERIGE ILT CERTIFICATEN

De ILT geeft nog een aantal certificaten/documenten af. In de regelgeving is de bevoegdheid tot afgifte van deze documenten aan de Minister van IenM toegekend. Via het Organisatie- en mandaatbesluit IenM 2012 zijn deze taken aan de ILT gemandateerd.

Certificaat/document	Wettelijke basis bevoegdheid instantie (ILT)
Tijdelijk <i>bareboat-out</i> en terugkeer in het register	Hoofdstuk 2 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen
Verzekeringcertificaten (<i>liability certificates</i>) • Liability Certificate Oil tanker • Passenger Liability Certificate • Bunker Liability Certificate • Wreck Removal Liability Certificate	Artikel 529c, Boek 8 Burgerlijk Wetboek Artikel 28, eerste lid, van de Wet bestrijding maritieme ongevallen
Continuous Synopsis Record	'SOLAS Chapter XI-1, Regulation 5 (Continuous Synopsis Record)' artikel 38, derde lid, Schepenbesluit 2004.

Wanneer een schip in Nederlands eigendom in een buitenlands rompbevrachtingsregister komt en onder buitenlandse vlag vaart is een *bareboat-out* verklaring nodig. *Bareboat-out* is het tegenovergestelde van *bareboat-in*, zoals hiervoor (onder 3) beschreven.

Voor schepen uit bepaalde gewichtsklassen geldt dat ze over de juiste verzekeringen dienen te beschikken en hiervoor certificaten (*liability certificates*) nodig hebben op basis van internationale verdragen. Met dit certificaat kunnen schepen aantonen dat zij voor bepaalde risico's verzekerd zijn. Deze certificaten dienen elk jaar opnieuw te worden aangevraagd. De ILT controleert hierbij op de echtheid van het verzekeringsbewijs, de gegevens van de reder, het schip en de verzekeringsmaatschappij. Wanneer deze in orde blijken te zijn wordt het certificaat afgegeven.

Een *Continuous Synopsis Record* (CSR) wordt afgegeven door de vlaggenstaat en beschrijft de administratieve geschiedenis van een schip over de vlag, identificatiegegevens van het schip, de eigenaar, de beheerder en de betrokken klassenbureaus. De CSR dient te worden aangevraagd bij de ILT. Het CSR is voorgeschreven in het SOLAS-Verdrag.⁸³

⁸³ Het op 1 november 1974 te Londen totstandgekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) en de bij dat verdrag behorende bindende protocollen, aanhangsels en bijlagen