

Policy Research Corporation

Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen

September 2013

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

© *Policy Research Corporation*

Copyright 2013

Kantoor België:

Jan Moorkensstraat 68

2600 Antwerpen

tel : +32 3 286 94 94

fax : +32 3 286 94 96

e-mail : info@policyresearch.be

website : www.policyresearch.be

Kantoor Nederland:

Parklaan 40

3016 BC Rotterdam

tel: +31 10 436 03 64

fax: +31 10 436 14 16

e-mail : info@policyresearch.nl

website : www.policyresearch.nl

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
I. ONDERZOEKSOPDRACHT EN AANPAK	11
I.1. ONDERZOEKSOPDRACHT	11
I.2. ONDERZOEKSAANPAK	13
I.3. OPBOUW VAN HET RAPPORT	15
II. DE WET MARKTTOEZICHT REGISTERLOODSEN	17
II.1. INLEIDING.....	17
II.2. KORTE GESCHIEDENIS EN ACHTERGROND.....	17
II.3. WET MARKTTOEZICHT REGISTERLOODSEN	20
II.4. CONCLUSIE.....	23
III. EVALUATIE BELEIDSDOELEN	25
III.1. INLEIDING.....	25
III.2. HET DOOR HET INTRODUCEREN VAN GERICHT MARKTTOEZICHT BEREIKEN VAN EEN OPTIMALE VERHOUDING TUSSEN PRIJS EN PRESTATIE IN DE LOODSDIENSTVERLENING	26
III.3. HET STIMULEREN VAN HET LOODSWEZEN OM BEHAALDE EFFICIENCYVOORDELEN NIET ALLEEN AAN DE EIGEN ORGANISATIE, MAAR OOK AAN DE SECTOR TEN GOEDE TE LATEN KOMEN	35
III.4. BORGING VAN DE PUBLIEKE BELANGEN	47
III.5. EEN ADEQUAAT TOEZICHT OP DE FINANCIERING VAN HET FUNCTIONEEL LEEFTIJD PENSIOEN/FUNCTIONEEL LEEFTIJD ONTSLAG (FLP/FLO)	50
III.6. HET PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKERS EN ANDERE STAKEHOLDERS OP DE REALISATIE VAN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN	52
III.7. CONCLUSIES EVALUATIE BELEIDSDOELEN.....	53
IV. TOEKOMST BELEIDSDOELEN	55
IV.1. INLEIDING.....	55
IV.2. EEN GELIJKMATIGE TARIEFONTWIKKELING	55
IV.3. EEN EFFICIËNTE WERKWIJZE EN DE VERHOUDING TUSSEN PRIJS EN PRESTATIE	56
IV.4. BORGING VAN KWALITEIT EN CONTINUÏTEIT VAN DE LOODSDIENSTVERLENING.....	57
IV.5. EEN ADEQUAAT TOEZICHT OP DE FINANCIERING VAN DE FLP/FLO	58

IV.6. CONCLUSIES	59
V. EVALUATIE FUNCTIONEREN TOEZICHTMODEL	61
V.1. INLEIDING.....	61
V.2. BESCHRIJVING TOEZICHTMODEL	61
V.3. TERUGBLIK OP DE GANG VAN ZAKEN ROND DE KADERSTELLEDE BESLUITEN	64
V.4. HET TARIEFVOORSTEL: RAMING AANTAL LOODSVERRICHTINGEN	66
V.5. HET TARIEFVOORSTEL: CONSULTATIE VAN GEBRUIKERS.....	68
V.6. HET TARIEFBESLUIT: BEOORDELING EN VASTSTELLING DOOR DE ACM.....	71
V.7. HET TARIEFBESLUIT: BEZWAAR EN BEROEP.....	76
V.8. FINANCIËLE VERANTWOORDING, KWALITEITSRAPPORTAGE EN BENCHMARK.....	78
V.9. KOSTEN EN BATEN VAN HET TOEZICHTMODEL	80
V.10. CONCLUSIES EVALUATIE FUNCTIONEREN TOEZICHTMODEL	84
VI. VISIES OP REGULERING LOODSWEZEN	87
VI.1. INLEIDING.....	87
VI.2. KADERS VOOR HET TOEKOMSTIG REGULERINGSMODEL	87
VI.3. DE OPLOSSINGSRUIMTE EN NAAR DRIE MOGELIJKE REGULERINGSMODELLEN	88
VI.4. DRIE MOGELIJKE REGULERINGSMODELLEN BESCHREVEN EN VERGELEKEN.....	93
VI.5. OVERIGE ASPECTEN.....	106
VI.6. CONCLUSIES EN VERVOLG	107
BIJLAGE 1: ONTWIKKELING ENKELE SPECIFIEKE PARAMETERS.....	109
INLEIDING	109
AFLOSSING PRE-PENSIOEN	109
HET LANGER DOORWERKEN NA HET 55 ^{STE} JAAR	114
ONTWIKKELING VAN DE VERGOEDINGEN VOOR LOODSEN	115
CONCLUSIES ONTWIKKELING PARAMETERS	118
BIJLAGE 2: VERKENNING TOEZICHTMODELLEN.....	121
INLEIDING	121
MODELLEN VOOR SECTORSPECIFIEK TOEZICHT.....	121
BESCHRIJVING SECTORSPECIFIEK TOEZICHT IN EEN AANTAL SECTOREN	123
VERGELIJKING SECTORSPECIFIEK TOEZICHT IN DE DIVERSE SECTOREN.....	133
CONCLUSIE	135
BIJLAGE 3: VISIES OP DE TOEKOMSTIGE REGULERING VANUIT DE STAKEHOLDERS.....	137
BIJLAGE 4: OVERZICHT GESPROKEN PERSONEN.....	141

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

Figuur I.1:	De modulaire onderzoeks aanpak en de samenhang met de procesaanpak.....	14
Figuur III.1 :	Indices ontwikkeling tarieven na correctie kruissubsidiering (2008 = 100)	31
Figuur III.2 :	Ontwikkeling tarieven, kosten en reservering FLP/FLO	32
Figuur III.3 :	Tariefontwikkeling en CPI.....	34
Figuur III.4 :	Ontwikkeling hoogte kostencomponenten	39
Figuur III.5 :	Index vergoedingen per loods per jaar en index cao lonen CBS.....	41
Figuur V.1:	Proces totstandkoming tariefvoorstel, tariefbesluit en kaders voor toezicht	63
Figuur VI.1:	Mogelijkheden regulering loodsdienstverlening	89
Figuur B1 :	Ontwikkeling FLP.....	112
Figuur B2 :	Ontwikkeling FLO	113
Figuur B3 :	Ontwikkeling vergoedingen per loods	118

Tabel S1 :	Scores van de drie oplossingsrichtingen	8
Tabel III.1 :	Kruisfinanciering.....	28
Tabel III.2 :	Procentuele verandering tarieven (tariefmutaties).....	30
Tabel III.3 :	Indices ontwikkeling tarieven	30
Tabel III.4:	Hoogte en ontwikkeling kostencomponenten	39
Tabel III.5:	Kostencomponenten als deel van het totaal	40
Tabel V.1 :	Indicatoren beoordelingskader ACM.....	72
Tabel V.2 :	Correcties van de tariefgrondslag door de ACM.....	74
Tabel V.3 :	Overzicht administratieve lasten loodswezen	80
Tabel VI.1 :	Score theoretische mogelijkheden aan de hand van afwegingskader.....	93
Tabel VI.2 :	Scores van de nadere opties ten opzichte het afwegingskader.....	105
Tabel B1 :	Voorgesteld stortingschema FLP/FLO 2013 - 2019.....	110
Tabel B2 :	Ontwikkeling FLP.....	111
Tabel B3 :	Ontwikkeling FLO	113
Tabel B4 :	Overzicht reservering FLO en FLP en benodigde backservice.....	114
Tabel B5 :	Aantal loodsen dat doorwerkt na het 55 ^{ste} levensjaar: per cohort.....	115
Tabel B6 :	Totaal aan vergoedingen	116
Tabel B7 :	Aantallen loodsen.....	117
Tabel B8 :	Overzicht vergoedingen per loods.....	117
Tabel B9:	Vergelijking sectorspecifiek toezicht	135

SAMENVATTING

Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen

Voor u ligt de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen waarmee de Loodsenwet is gewijzigd. De evaluatie vloeit voort uit de wettelijke verplichting om eens in de vijf jaar te evalueren wat de effecten zijn geweest van deze wet en daarover te rapporteren aan de Staten-Generaal. Ook in 2009 is (op verzoek van de Tweede Kamer) een evaluatie uitgevoerd. Op dat moment was de wet nog maar kort van kracht. Ondertussen is vijf jaar ervaring opgedaan met de wet en kan een gedegen evaluatie plaatsvinden.

De evaluatie betreft de vraag of de beleidsdoelstellingen die aan de wet ten grondslag liggen zijn gehaald, hoe het ingestelde toezichtsmodel heeft gefunctioneerd en wat de uitkomsten van de evaluatie betekenen voor een eventuele herijking van de doelstellingen en de vormgeving van het toezicht.

De onderzoeksaanpak bestond uit een combinatie van systematische desk research en gesprekken met stakeholders. Ten behoeve van het onderzoek was een groot aantal documenten beschikbaar. Er hebben gesprekken plaatsgevonden met het Loodswezen, de ACM, het ministerie van IenM, de vertegenwoordigers van de klanten (KVNR en verenigingen van cargadoors VNC en VRC), de Rijks-havenmeester voor de regio Rotterdam-Rijnmond, de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam, Groningen Seaports, Deltalinqs, SB Eemsdelta en ORAM. Het onderzoek is begeleid door een interdepartementale begeleidingscommissie vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken.

Deze samenvatting schetst de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

De Wet markttoezicht registerloodsen

Op 1 januari 2008 is de Wet markttoezicht registerloodsen in werking getreden. Deze wet heeft tot doel het collectief monopolie van het Loodswezen op de loodsdienstverlening te reguleren. Het Loodswezen opereert in dit monopolie sinds haar verzelfstandiging in 1988. In de periode voor 2019 zou worden besloten of marktwerking in de markt voor loodsdienstverlening per 2019 ingevoerd zou

worden. De wet heeft daarom tevens tot doel om een aantal omstandigheden te veranderen die de eventuele invoering van marktwerking in de weg staan. Deze omstandigheden betreffen onder andere een kruissubsidiering van activiteiten in de verschillende regio's en verplichtingen voor het Nederlands Loodswezen om pensioenafspraken en afspraken ten aanzien van vervroegd uittreden na te komen (FLP en FLO regelingen).

De beleidsdoelen die aan de wet ten grondslag liggen zijn zodoende de volgende:

- Het door het introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening;
- Het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen;
- De borging van publieke belangen;
- Een adequaat toezicht op de financiering van de uitzichten op FLP/FLO en de maatregelen die het Loodswezen neemt om het omslagsysteem om te zetten in een systeem van kapitaaldekking.

Het instrument om de beleidsdoelen te behalen is de instelling van sectorspecifiek toezicht door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en vóór 1 april 2013 door haar rechtsvoorganger de NMa. De ACM heeft de bevoegdheid de tarieven voor loodsdienstverlening vast te stellen aan de hand van een voorstel hierover van het Loodswezen. Dit voorstel maakt voor de vaststelling van het tarief gebruik van de zogenaamde 'cost plus'-methodiek; de kosten voor het Loodswezen voor het komende jaar worden in kaart gebracht en vervolgens gedeeld door het verwachte aantal loodverrichtingen in dat jaar. Dit leidt tot de tarieven.

Betrokken partijen kwamen in de afgelopen jaren gezamenlijk tot de conclusie dat marktwerking op termijn niet langer wenselijk was. In april 2010, toen de wet ruim twee jaar van kracht was geweest, werd zodoende (door de minister in overleg met de Tweede Kamer) besloten om af te zien van de invoering van marktwerking. Dit heeft als consequentie dat de bestaande situatie waarin specifiek markttoezicht wordt uitgeoefend werd bestendig.

Evaluatie beleidsdoelen

Een optimale verhouding tussen prijs en prestatie

Door de afbouw van de kruissubsidies tussen regio's in Nederland is de verhouding tussen prijs en kosten op regionaal niveau verbeterd. In alle havens liggen de tarieven nu dichterbij de kosten die in die haven gemaakt worden. Wat betreft de tariefontwikkeling over heel Nederland, dus zonder de invloed van de kruissubsidiëring, wordt geconcludeerd dat deze net iets lager is geweest dan de inflatie terwijl de geleverde prestatie, de loodsdienstverlening, gelijk gebleven is. Dit betekent dat de prijs-prestatie verhouding over de afgelopen periode licht verbeterd is.

De totale kosten, die de grondslag vormen voor het tarief, zijn sinds 2008 echter sterker gestegen dan de inflatie. Deze stijging bedroeg 23% en dit hield voor ongeveer de helft verband met vervanging van tenderscheepen. Dat de tariefontwikkeling toch onder de inflatie heeft gelegen komt doordat er sprake is geweest van een afbouw van de opslag voor de FLP/FLO. Deze dalende opslag heeft de onderliggende kostenstijging deels kunnen compenseren en daarmee de gemiddelde tariefstijging beperkt. Naar de toekomst toe kan dit instrument niet structureel door de ACM worden ingezet. De opslag wordt immers tot 2019 verder afgebouwd en verdwijnt. Opgemerkt moet echter worden dat de kostenstijgingen in de toekomst minder groot zullen zijn omdat de grote lange termijninvesteringen reeds hebben plaats gevonden. Ook zal het scheepvaartverkeer niet meer de sterke daling laten zien als in de afgelopen jaren het geval is geweest.

De tariefontwikkeling heeft schommelingen laten zien van jaar op jaar. Dit is het gevolg van het gebruik van een cost plus model om de tarieven vast te stellen tegen de achtergrond van de economische crisis waarin het verwachte aantal loodsreizen sterk varieerde. De schommeling in het verwachte aantal loodsreizen vertaalt zich immers door in de tarieven. De fluctuaties in de tarieven worden als ongewenst gezien vanuit alle belanghebbenden.

Efficiencyvoordelen, en de mate waarin die aan de sector ten goede zijn gekomen

Ten aanzien van de evaluatie van het beleidsdoel om behaalde efficiencyvoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen, is de ontwikkeling van de belangrijkste kostencomponenten geanalyseerd. Dieper is ingegaan op de arbeidsvergoeding, de kosten van de overhead en de algemene besparingen op de kosten; bekeken is in welke mate hier efficiencyvoordelen behaald zijn en of deze aan de sector ten goede zijn gekomen.

Wat betreft de arbeidsvergoeding wordt geconcludeerd dat er voor 2008 efficiencyvoordelen zijn behaald die niet geleid hebben tot een tariefdaling maar tot een stijging van de arbeidsvergoeding. De reden hiervoor is de vaste jaarlijkse indexatie en, bij een toenemende gemiddelde grootte van de schepen, de tot zes keer hogere vergoeding die loodsen krijgen voor het loodsen van de grootste schepen ten opzichte van de kleinste schepen. Deze stijging is groter dan verwacht kan worden op basis van de indexatie van het uurtarief. Deze indexatie, die erop neerkomt dat het uurtarief jaarlijks stijgt met de index gebaseerd op cao lonen, is in 2004 in afspraken vastgelegd. Geconstateerd wordt dat de efficiencyvoordelen die naar voren komen in de stijging van de arbeidsvergoeding voornamelijk vóór 2008 en daarmee voorafgaand aan de regulering van het Loodswezen tot stand zijn gekomen. Hierna heeft de arbeidsvergoeding zich op dezelfde wijze ontwikkeld als de index.

Ten aanzien van de kosten van de overhead wordt de conclusie getrokken dat het Loodswezen naar tevredenheid scoort in vergelijking met andere sectoren. Algemene besparingen op de kosten die door het Loodswezen zijn gerealiseerd, hebben geleid tot een zeer beperkt voordeel voor de gebruikers, maximaal 0,4% van de tariefgrondslag. De ACM ten slotte, heeft door het opleggen van enkele kortingen van rond de 1% de tariefgrondslag in beperkte mate verlaagd. Een korting in 2010 op de

beschikbaarheidsuren had een ordegroute van een kleine 3%. Ook dit komt aan de gebruikers ten goede.

Al met al kan er worden geconcludeerd dat er in de afgelopen jaren maar beperkt sprake is geweest van behaalde efficiencyvoordelen.

Borging van de publieke belangen

Het publieke belang bestaat uit een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer en komt naar voren in de kwaliteit van de loodsdiensverlening. Het Loodswezen levert een bijdrage aan de borging van deze publieke belangen en legt hierover verantwoording af aan de hand van een jaarlijkse kwaliteitsrapportage. Aspecten die de kwaliteit bepalen zijn onder andere de levertijd van een loods, de samenstelling en omvang van het loodsenkorps en de klanttevredenheid. Er bestaat bij gebruikers en het havenbedrijfsleven grote tevredenheid over de door het Loodswezen geleverde kwaliteit. Het besluit in 2010 om af te zien van de introductie van marktwerking in de loodsdiensverlening is door stakeholders ook met het oog op de borging van de publieke belangen positief gewaardeerd.

Adequaat toezicht op de financiering van FLP/FLO

Het toezicht op de financiering van de FLP/FLO is adequaat verlopen.

Evaluatie van het toezichtmodel

Naast de beleidsdoelen is ook het toezichtmodel geëvalueerd. Het toezichtmodel omvat de wijze waarop het tariefvoorstel vanuit het Loodswezen en het tariefbesluit van de ACM tot stand komt en het geheel aan instrumenten en kaders daaromheen. Het succes van het toezichtmodel uit zich in de mate waarin het model heeft geleid tot een bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelen en moet worden gezet tegenover de lasten die het met zich meebrengt.

De belangrijkste conclusie die na evaluatie van het toezichtmodel kan worden getrokken is dat het model niet optimaal heeft gewerkt. De ACM heeft beperkte ruimte om te kunnen bijsturen op de elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd om, als zij dat nodig acht, te komen tot een tariefgrondslag die bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze. Generieke kortingen zijn niet mogelijk en, zo blijkt inmiddels uit jurisprudentie, de ACM moet een hoge bewijslast leveren wanneer zij kortingen oplegt. Daarnaast is de hoogte van de arbeidsvergoeding als kostencomponent deels buiten de regulering geplaatst. Ook kan zij niet terugvallen op kostenbenchmarks uit het buitenland, omdat het niet haalbaar bleek om tot goede kostenbenchmarks te komen. De ACM zit daarmee in een lastige positie. Dit leidde voortdurend tot bezwaar- en beroepsprocedures over onder andere de rechtsgeldigheid van besluiten die de ACM nam. Dit heeft tot extra kosten geleid en heeft een negatieve uitstraling van het toezichtmodel veroorzaakt.

Het belangrijkste bezwaar van gebruikers ten aanzien van het toezichtmodel is dat het leidt tot schommelingen van de tarieven. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hantering van een cost plus

methodiek tegen de achtergrond van een economische crisis. Het gehanteerde ramingsmodel is in de afgelopen jaren weliswaar verbeterd op het punt van de gebruikte methodiek en de actualiteit van de cijfers, maar dit heeft het probleem van de schommelingen niet op kunnen lossen, omdat dit inherent is aan de systematiek. De voorspellende waarde van de CPB cijfers blijft nog steeds een cruciaal punt. Verrekeningen achteraf ten gevolge van juridische procedures spelen overigens ook een rol in de tariefschommelingen, maar slechts in beperkte mate. Gebruikers zijn overwegend positief over het consultatieproces. De toegenomen transparantie wordt breed gewaardeerd, hoewel inzicht in de realisaties over voorgaande jaren door sommige gebruikers wordt gemist.

De totale lasten van het toezichtmodel komen uit op € 2 miljoen per jaar, waarvan de administratieve lasten voor het Loodswezen € 1,6 miljoen per jaar bedragen. De administratieve lasten zijn beduidend hoger dan de inschatting hiervan bij de invoering van de wet, maar bedragen toch slechts 1% van de totale kosten van het Loodswezen, waardoor de impact op de tarieven hiervan klein is. Het Loodswezen wijst er echter op, dat afgezien van de financiële lasten, de belasting voor de organisatie relatief groot is. De kosten van het toezichtmodel zijn ook aan de kant van de ACM hoger dan vooraf werd ingeschat.

Het ingestelde toezicht heeft bijgedragen aan tarieven die gemiddeld iets lager liggen dan de door het Loodswezen voorgestelde tarieven. Gemiddeld heeft de ACM een korting van 400.000 euro per jaar opgelegd, wat ten opzichte van een tariefgrondslag van rond de 166 miljoen euro (inclusief FLP/FLO opslag), niet groot is. Aangenomen kan echter worden dat de aanwezigheid van een toezichthouder die een monopolioïde markt reguleert in zijn algemeenheid tot lagere tarieven, en dus maatschappelijke baten, leidt wanneer dit vergeleken wordt met de situatie waarin er geen toezichthouder aanwezig is.

Al met al moet worden geconcludeerd dat het toezichtmodel nauwelijks heeft geleid tot zichtbare verbeteringen op de beleidsdoelen met betrekking tot het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie en het ten goede laten komen aan de sector van behaalde efficiëntievoordelen. De publieke belangen, de bijdrage van het Loodswezen aan een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer, zijn wel voldoende geborgd. Ook is het toezicht op de financiering van de FLP/FLO succesvol geweest.

Toekomst beleidsdoelen

Uit de evaluatie van de beleidsdoelen en van het toezichtmodel is gebleken in welke richting herijking van de beleidsdoelen wenselijk is. Op basis hiervan doet *Policy Research* de aanbeveling voor de toekomst de volgende beleidsdoelen te hanteren:

- Een gelijkmatige tariefontwikkeling;
- Het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie;
- De borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdiensverlening;

- Een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO.

Het eerste beleidsdoel, een gelijkmatige tariefontwikkeling, wordt door alle betrokkenen zeer belangrijk gevonden. Het tweede beleidsdoel, het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie, is opgenomen omdat in een monopolioïde markt een optimale verhouding niet vanzelf tot stand komt; regulering is hiervoor noodzakelijk. Opname van dit beleidsdoel betekent ook dat er gestreefd moet worden naar het bereiken van de meest efficiënte werkwijze en verwerking hiervan in de prijs. Afbouw van de kruisfinanciering maakt, anders dan in de voorliggende periode, geen onderdeel meer van uit van dit beleidsdoel. Het derde beleidsdoel borgt de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening en geeft ruimte om hier minimumeisen voor te formuleren. Het laatste beleidsdoel tenslotte blijft relevant zolang er een financieringsbehoefte voor de FLP/FLO regelingen bestaat.

Mogelijkheden om de toekomstige regulering vorm te geven

De bijstelling van de beleidsdoelen, de resultaten van het toezicht en de ervaringen met het toezichtmodel in de afgelopen jaren geven aanleiding om de regulering en de wijze waarop dit georganiseerd wordt voor de toekomst te herzien. Naast het leveren van een bijdrage aan het bereiken van de bijgestelde beleidsdoelen moet het toekomstig model van toezicht daarmee een bijdrage leveren op een aantal wensen ter verbetering, voortkomend uit de evaluatie van de werking van het huidige model. Het nieuwe model moet ondermeer een versimpeling betekenen en daarmee leiden tot minder juridische procedures en lagere administratieve lasten. Daarnaast is het wenselijk dat de in de afgelopen jaren bereikte transparantie geborgd wordt en de betrokkenheid van gebruikers verbeterd. Er zijn drie oplossingsrichtingen verkend en met elkaar vergeleken. Deze zijn:

- Een geoptimaliseerd cost plus systeem;
- Een price cap systeem;
- Een hybride systeem van tariefregulering op basis van een index en cost-plus.

Het eerste model, een *geoptimaliseerd cost plus systeem*, is gebaseerd op de cost plus methodiek zoals die sinds 2009 is toegepast. Het adresseert de belangrijkste punten van kritiek. Gedacht kan worden aan de volgende mogelijkheden voor het optimaliseren van het cost plus model:

- De bewijslast voor het aantonen van kostenefficiëntie neerleggen bij het Loodswezen;
- Tarieffluctuaties worden opgevangen door middel van een egalisatiefonds. Ook het instellen van een all-in uurtarief draagt aan vermindering van tarieffluctuaties bij. Een all-in uurtarief betekent dat de kosten van alle inzet van de loodsen, of dat nu wachturen, opleidingsuren of uren op de brug van een schip betreft, worden verdisconteerd in één uursoort met één tarief;
- Het verduidelijken van wet- en regelgeving, zodat het aantal juridische procedures kan verminderen;

- Het wegnemen van de mogelijkheid tot de indiening van bezwaar. Door vervolgens ook alle beroepszaken direct door het CBb in behandeling te laten nemen worden de doorlooptijden van de juridische trajecten verkort;
- Het bieden van een mogelijkheid aan gebruikers om hun zienswijze op het Tariefbesluit bij de toezichthouder in te dienen.

Enkele van bovenstaande mogelijkheden kunnen ook op alternatieve wijze worden ingevuld. Dit biedt flexibiliteit in de uitwerking om met belanghebbenden tot een invulling te komen.

Het tweede model, het *price cap systeem*, betreft een methodiek waarbij het tarief voor meerdere jaren wordt vastgesteld. Het model richt zich daarmee sterk op het bereiken van een gelijkmatige tariefontwikkeling. Het tarief groeit mee met een bepaalde index, bijvoorbeeld de inflatie, maar er vindt tevens een generieke korting plaats (X-factor). Het realiseren van deze efficiëntie is vervolgens volledig de verantwoordelijkheid van het Loodswezen. Als het Loodswezen er in slaagt kostenefficiënter te opereren dan vereist volgens de X-factor leidt dit tot een voordeel voor het Loodswezen, maar als zij minder kostenefficiënt opereert komt het rendement onder druk.

Het *hybride model*, tenslotte, komt grotendeels voort uit ideeën van het Loodswezen. Tariefregulering op basis van een index wordt in dit model gecombineerd met een cost plus systematiek. Na een op de kosten georiënteerde vaststelling van een starttarief stijgt het tarief jaarlijks maximaal met een index, bijvoorbeeld een gecombineerde loon/prijsindex. Echter, als uit onderzoek van het Loodswezen blijkt dat kosten (inclusief rendement op vermogen) van de onderliggende organisatie langzamer zijn gestegen dan deze index wordt de kostenstijging gevolgd, en wordt dus een cost plus systeem gehanteerd. Mochten de kosten hoger uitvallen én het tarief is in de voorbije 1 of 2 jaar minder hard gestegen dan de index dan kan de hierdoor ontstane ruimte alsnog worden gebruikt om de tarieven te verhogen zodat ze in lijn worden gebracht met de lange termijn ontwikkeling van de loon/prijsindex. Het Loodswezen stelt verder voor dat, mocht deze benadering niet tot een kostendekkend tarief komen (omdat de kosten voor het Loodswezen sneller zijn gestegen dan de loon/prijsindex), er in overleg met de sector tot een tarief moet worden gekomen, en dat, als dit niet tot een overeenkomst leidt, de toezichthouder bevoegd moet zijn om een tarief vast te stellen. Het Loodswezen ziet de rol van toezichthouder hierbij rechtstreeks vervuld door de minister van Infrastructuur en Milieu.

Als de modellen worden vergeleken op de mate waarin ze aan de beleidsdoelstellingen en de geformuleerde wensen bijdragen ontstaat het beeld als weergegeven in Tabel S1. In deze tabel zijn de verschillende modellen gescoord door gebruik te maken van een systeem van plussen, nullen en minnen. Hierbij betekent een “+” dat het model direct bijdraagt aan het behalen van het beleidsdoel en dat het risico dat het beleidsdoel niet behaald wordt klein is. Een “0” betekent dat het model bij kan dragen aan het behalen van het beleidsdoel maar dat dit afhankelijk is van invloeden waar de toezichthouder geen directe invloed op heeft. Een “-” betekent dat er een aanzienlijke kans is dat het beleidsdoel niet behaald wordt.

Tabel S1 : Scores van de drie oplossingsrichtingen

Modellen	Beleidsdoelstellingen				Wensen		
	Gelijkmatige tariefontwikkeling	Optimale verhouding prijs/prestatie	Borging kwaliteit en continuïteit	Adequaat toezicht FLP/FLO	Versimpeling/Afname juridische procedures	Lage administratieve lasten	Transparantie/Betrokkenheid gebruikers
Nul-optie	-	-	+	+	0	0	0
Geoptimaliseerd cost plus systeem	+/0	+	+	+	+/0	0	+
Price cap regulering	+	+	0/-	+	0	+	-
Hybride systeem	+	-	+	+	+	0	0

Bron: Policy Research Corporation

De scores geven weer dat de voor de gebruikers en andere stakeholders zo belangrijke beleidsdoelstelling, een gelijkmatige tariefontwikkeling, kan worden bereikt in alle drie de modellen. Op dit beleidsdoel zijn de modellen weinig onderscheidend.

Ten aanzien van het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie voldoet het price cap model en het geoptimaliseerde cost plus model. In het hybride systeem zal dit in mindere mate worden behaald. De kans is namelijk aanwezig dat deze verhouding zich niet optimaal ontwikkelt doordat de toezichthouder op een grotere afstand staat. In een price cap systeem is de optimale verhouding tussen prijs en prestatie goed geborgd, omdat de toezichthouder generieke efficiëntiekortingen kan opleggen. Het geoptimaliseerde cost plus systeem scoort ook positief. Belangrijk is dan wel dat de ACM voldoende ruimte krijgt van de wetgever om efficiëntiekortingen op te leggen.

De borging van kwaliteit en continuïteit en het toezicht op de FLP/FLO is niet wezenlijk onderscheidend bij de verschillende modellen. Wel bestaat er bij het pricecap-model enig risico dat er ‘teveel’ efficiëntie wordt geëist waar de kwaliteit onder zou kunnen leiden.

De modellen zijn ook gescoord op de mate waarin de aanvullende wensen worden gerealiseerd. Hiervoor geldt dat er gescoord is ten opzichte van de huidige situatie, de ‘nul-optie’ waarbij er niets wordt gewijzigd. De scores hebben de volgende betekenis:

- “+” betekent dat het model op de aanvullende wens in kwestie significant beter scoort dan de nul-optie;
- “0” betekent dat het model op de aanvullende wens in kwestie gelijk scoort aan de nul-optie;
- “-” betekent dat het model op de aanvullende wens minder goed scoort dan de nul-optie.

De ‘versimpeling en afname van juridische procedures’ zal naar verwachting worden gerealiseerd in een geoptimaliseerd cost plus systeem en in het hybride systeem. Het price cap systeem zal zeker tot

juridische conflicten blijven lijden. Wel dalen in het price cap model de (overige) administratieve lasten. In de andere twee modellen, die (mede) op cost plus gebaseerd zijn, zullen de administratieve lasten vergelijkbaar blijven met de huidige situatie. De door gebruikers gewaardeerde transparantie en betrokkenheid zal voor de systemen waar cost plus elementen in voorkomen op het huidige niveau blijven. De transparantie (ten behoeve van gebruikers) in het price cap model zal lager zijn dan van andere modellen. Gebruikers zullen in het hybride model in sommige gevallen door middel van onderhandelingen tot een tarief moeten komen. Dit leidt echter niet tot een hoge score op het aspect ‘betrokkenheid gebruikers’. Uit onderzoek in opdracht van de ACM blijkt namelijk dat partijen, onafhankelijk van hun grootte, nauwelijks macht kunnen uitoefenen wanneer ze in onderhandeling zijn met een monopolist.

Ten aanzien van de modellen kan de conclusie worden getrokken dat een voorkeur voor een model afhangt van het belang dat aan de verschillende beleidsdoelen en wensen wordt toegekend. In samenhang met het toekomstige reguleringsmodel zijn er drie overige aspecten die in de verdere overwegingen zouden kunnen worden meegenomen:

- Overwogen zou kunnen worden om te onderzoeken of het mogelijk is de reikwijdte van de regulering te verbreden zodat ook de hoogte van het uurtarief hieronder valt.;
- De positie van gebruikers zou kunnen worden versterkt (instelling visitatie/adviescommissie, consultatie tariefbesluiten, financiële resultaten Loodswezen beschikbaar bij consultatie);
- Een verbetering van aansluiting tussen wet- en regelgeving en integratie van besluiten (nemen van methodebesluiten, wettelijk vastleggen welke data voor welke besluiten moet worden gebruikt).

Tot slot

Het huidige model van toezicht vraagt om aanpassing. De hoofdlijnen van drie mogelijke toezichtmodellen zijn beschreven. Elementen binnen deze modellen zijn bouwstenen die in een aantal gevallen ook in één van de andere modellen kunnen worden gebruikt. Een voorkeur voor één van deze modellen wordt niet uitgesproken. Bij de uiteindelijke keuze en evaluatie van de modellen moet worden bedacht dat het perfecte reguleringsmodel niet bestaat. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen de verschillende aspecten die van belang zijn. Het gaat dan niet alleen om de scores op de beleidsdoelstellingen en de aanvullende wensen, maar ook om aspecten rond de uitvoerbaarheid, de voorkeuren van stakeholders en de afwegingen in het politieke domein.

I. ONDERZOEKSOPDRACHT EN AANPAK

I.1. ONDERZOEKSOPDRACHT¹

Context en probleemstelling

Door de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 is er een monopolie ontstaan op de loodsdiensverlening. Vanaf die tijd gaven bedrijven uit de maritieme sector (zoals de havenbeheerders en reders) aan dat een behoorlijke verhouding tussen de prijs en prestatie van loodsdiensverlening ontbrak. Het toenmalige kabinet uitte daarom in 1999 het voornemen om marktwerking in te voeren bij het loodsen van zeeschepen. Vervolgens heeft het kabinet om verschillende redenen in 2004 besloten om de beslissing om marktwerking al dan niet in te voeren, op te schorten tot 1 januari 2019. De periode tot 2019 werd gezien als een overgangstermijn waarin een aantal belemmeringen weggenomen moesten worden die een goed functioneren van de markt in de weg zouden staan. Een voorbeeld van een dergelijke belemmering is de prepensioenregeling. Om deze punten aan te pakken en om het marktfalen (dat door de monopoliepositie was ontstaan) te compenseren is er markttoezicht ingesteld. Dit is met de Wet markttoezicht registerloodsen gerealiseerd die op 1 januari 2008 in werking is getreden.

Hierbij is de Autoriteit Consument & Markt (ACM)² aangesteld om sectorspecifiek toezicht te houden. Concreet gebeurt dat door het vaststellen van de loodstarieven door de ACM nadat de Loodsencorporatie daartoe een voorstel heeft ingediend.

In 2009 is (op verzoek van de Tweede Kamer) een eerste evaluatie³ uitgevoerd naar de Wet markttoezicht registerloodsen. Op dat moment was de wet nog maar relatief kort van kracht. Ondertussen is veel meer ervaring opgedaan. Daarnaast is het beleidsvoornemen om in 2019 een besluit te

¹ De tekst in dit onderdeel is vrijwel geheel ontleend aan het externe projectplan van het ministerie van IenM ten behoeve van deze evaluatie

² Op 1 april 2013 is de Wet van 28 februari 2013, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) in werking getreden. De bevoegdheden van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (ACM) werden vanaf die datum uitgeoefend door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Voor eenduidigheid is in de gehele rapportage ACM gebruikt, ook al was dit het merendeel van de tijd diens rechtsvoorganger ACM

³ Kamerstuk 30 913, nr. 9

nemen over de invoering van marktwerking gewijzigd. Op 21 april 2010 heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat tijdens een overleg met de Tweede Kamer besloten dat er geen marktwerking zal worden ingevoerd. Dit had als consequentie dat de bestaande situatie waarin de loodsen onder toezicht van ACM staan voorlopig werd bestendigd, omdat de noodzaak voor specifiek markttoezicht bij het laten bestaan van de huidige marktordening permanentier is geworden.

Doelstelling onderzoek/onderzoeksopdracht

Voor de onderhavige evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen werden de volgende onderzoeksvragen vanuit het ministerie van IenM meegegeven:

1. Zijn de doelstellingen ten aanzien van de invoering van markttoezicht gerealiseerd? Dit zijn de volgende:
 - Het door het introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdiensverlening;
 - Het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen;
 - De borging van publieke belangen;
 - Een adequaat toezicht op de financiering van de uitzichten op FLP/FLO en de maatregelen die het Loodswezen neemt om het omslagsysteem om te zetten in een systeem van kapitaaldekking.
2. Een onderzoek naar dezelfde parameters als die in het eerste deel van de evaluatie uit 2009 aan de orde zijn geweest. Het gaat dan om de volgende punten:
 - Aflossing prepensioenen;
 - Langer doorwerken na 55^{ste} jaar;
 - Ontwikkeling van de arbeidsvergoeding;
 - Kosten van gevoerde procedures;
 - Administratieve lasten;
 - Ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van kruisfinanciering.
3. Hoe heeft het ingestelde toezicht gefunctioneerd? Wat heeft het opgeleverd en hoe wordt het ervaren door partijen zoals de registerloodsen, gebruikers en ACM?
4. De lasten/kosten (kwantitatief) van het toezicht in kaart brengen. Niet alleen van de registerloodsen (het deel van de administratieve lasten voor de loodsen zit al in onderdeel 2) maar ook van de ACM.
5. Volgt uit de resultaten van bovenstaande punten een noodzaak om nieuwe of gewijzigde beleidsdoelen vast te stellen?

6. Wat betekenen de uitkomsten van bovenstaande punten voor het toezicht zoals dat nu is opgezet? Is de huidige vorm van toezicht nog wel ideaal of zou een andere opzet/invulling van toezicht beter passen bij de (nieuwe) beleidsdoelen?

I.2. ONDERZOEKSAANPAK

De aanpak van *Policy Research* heeft bestaan uit een combinatie van gedegen desk research en een systematische betrokkenheid van stakeholders. Dit borgt dat onderzoeksresultaten robuust zijn.

Inhoudelijke analyse

De aanpak werd modulair opgebouwd; er is onderscheid gemaakt tussen twee hoofdfasen van het onderzoek en daarbinnen was sprake van duidelijk afgebakende modules. Modules binnen een fase werden in overwegende mate gelijktijdig uitgevoerd. Ten behoeve van het onderzoek was een groot aantal, vaak ook omvangrijke documenten, beschikbaar. Lopende het onderzoek is daar nog een aanzienlijke extra hoeveelheid documenten aan toegevoegd zodat *Policy Research* zich vanaf papier een goed beeld heeft kunnen vormen van de gang van zaken.

Het onderzoek werd opgeknipt in twee fasen, omdat zij een wezenlijk ander karakter hebben. De eerste fase was vooral retrospectief, waar de tweede fase een meer prospectief karakter had.

- De eerste fase betrof de evaluatie van de beleidsdoelen van de Wet markttoezicht registerloodsen en de evaluatie van een aantal cruciale parameters. In deze fase kwam ook aan de orde in hoeverre het huidige systeem van toezicht functioneert en wat de kosten van het toezicht zijn.
- In de tweede fase van het onderzoek stonden twee punten centraal: op welke punten dienen de beleidsdoelen van de wet te worden bijgesteld en ten tweede een analyse naar de verschillende mogelijke vormen van toezicht en de daaraan verbonden voordelen, nadelen en kosten. Hiervoor is onder meer een vergelijking gemaakt naar hoe het toezicht in andere markten georganiseerd is.

Proces van het onderzoek

Vanuit het ministerie van IenM is een interdepartementale begeleidingscommissie⁴ samengesteld om dit project te begeleiden. Hiermee heeft enkele malen overleg plaatsgevonden over (tussentijdse) resultaten.

Tussen *Policy Research* en stakeholders vonden individuele gesprekken plaats. Met het Loodswezen heeft een gesprek plaatsgevonden waarbij alle regio's betrokken waren. Het Loodswezen heeft ook schriftelijke input geleverd op haar visie met betrekking tot de toekomstige regulering. De regio's Noord en Rotterdam-Rijnmond werden daarnaast afzonderlijk bezocht. In de regio Rotterdam-Rijnmond heeft *Policy Research* een loodsreis meegemaakt om een beter beeld te krijgen van de praktijk van het loodsen. Met de regio Scheldemonden heeft ook contact plaatsgevonden, naar aanleiding van de schriftelijke input die vanuit deze regio is gestuurd.

⁴ Deze bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken

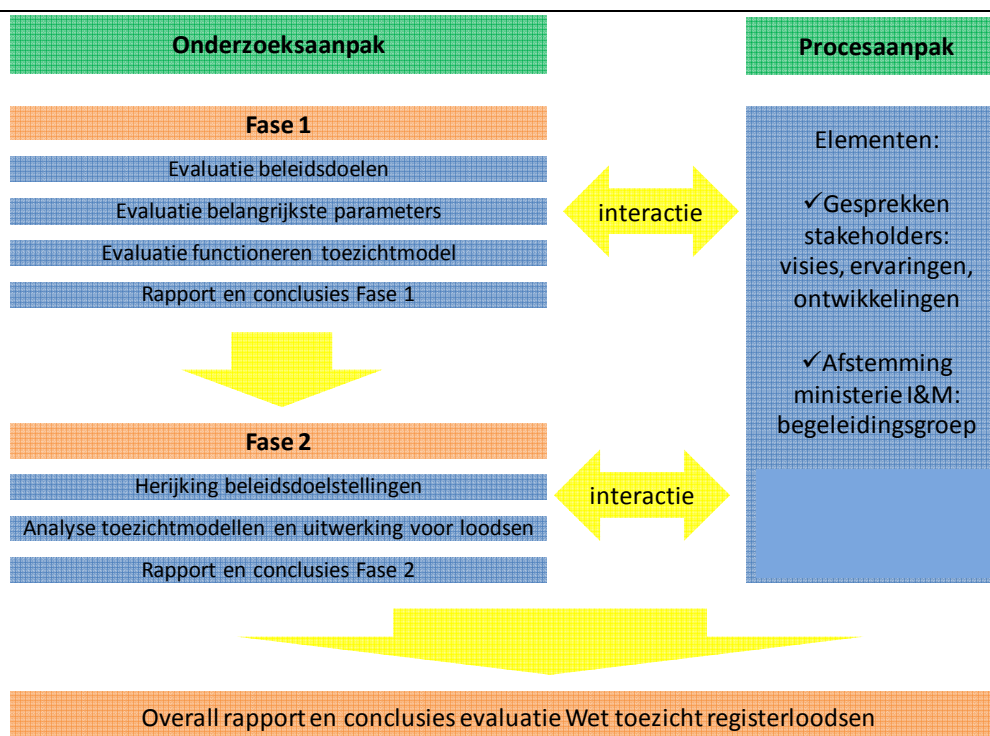
Andere partijen waar mee gesproken werd zijn de ACM, het ministerie van IenM, de klanten (KVNR en verenigingen van cargadoors VNC en VRC), de Rijkshavenmeester voor de regio Rotterdam-Rijnmond, de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam en Groningen Seaports, Deltalinqs, SB Eemsdelta en ORAM.

In de gesprekken werden stakeholders gevraagd hun visie te geven op de verschillende aspecten die onderzocht werden:

- De mate waarin doestellingen zijn bereikt;
- De mate waarin aanpassingen van doelstellingen nodig zijn en wat deze herijkte beleidsdoelstelling zouden zijn;
- De evaluatie van het toezichtmodel;
- Toelichting op specifieke ontwikkelingen.

De desk research en de gesprekken liepen parallel en vormden input voor elkaar. In onderstaande figuur zijn de verschillende onderzoeksmodules weergegeven en de interactie tussen de onderzoeks-aanpak en de insteek op het proces.

Figuur I.1: De modulaire onderzoeks-aanpak en de samenhang met de procesaanpak



Bron: Policy Research Corporation

In de eindfase van het onderzoek werd een vergadering georganiseerd waar alle stakeholders voor werden uitgenodigd. In deze vergadering werden de conclusies besproken en stond de visie op de toekomstige regulering centraal.

I.3. OPBOUW VAN HET RAPPORT

Na dit eerste hoofdstuk waarin de onderzoeksopdracht en aanpak uiteen is gezet, is de rest van het rapport als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk II: “De Wet markttoezicht registerloodsen” schetst de achtergrond van de wet, de doelstellingen en de instrumenten van toezicht en geeft daarmee een beknopte inleiding en kader voor de analyses nadien;
- Hoofdstuk III: “Evaluatie beleidsdoelen” kijkt terug naar beleidsdoelstellingen en de mate waarin deze zijn gerealiseerd;
- Hoofdstuk IV: “Toekomst beleidsdoelen” schetst de toekomst van de beleidsdoelen naar aanleiding van de analyse over de realisatie en al dan niet actualiteit van de destijds gestelde doelen;
- Hoofdstuk V: “Evaluatie functioneren toezichtmodel” bevat een analyse van de werking van het toezichtmodel over de afgelopen jaren en daarmee de punten waar de gebruikers, toezichthouder en ondertoezichtgestelde tegenaan zijn gelopen;
- Hoofdstuk VI: “Visies op regulering Loodswezen” schetst de modellen voor regulering van de loodsdiensverlening en analyseert en weegt de verschillende opties.
- Bijlage 1: “Ontwikkeling enkele specifieke parameters” geeft de ontwikkeling en stand van zaken weer op enkele specifieke parameters;
- Bijlage 2: “Verkenning toezichtmodellen” bevat een algemene beschouwing omtrent de mogelijkheden met betrekking tot regulering in het algemeen en de aspecten, voor- en nadelen bij de verschillende methoden;
- Bijlage 3: “Visies op de toekomstige regulering vanuit de stakeholders” bevat op hoofdlijnen de ideeën van stakeholders ten aanzien van het toekomstig regulerings- en toezichtmodel;
- Bijlage 4: “Overzicht gesproken personen” bevat een lijst van de organisaties en vertegenwoordigers van deze organisaties waarmee in het kader van dit onderzoek interviews zijn afgenomen.

II. DE WET MARKTTOEZICHT REGISTERLOODSEN

II.1. INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt in vogelvlucht de aanloop naar de totstandkoming van de Wet markttoezicht registerloodsen en enkele wezenlijke aspecten van deze wet. Hiermee vormt dit hoofdstuk een inleiding en achtergrond bij de navolgende hoofdstukken.

II.2. KORTE GESCHIEDENIS EN ACHTERGROND

Verzelfstandiging Loodswezen en organisatie sindsdien

In 1988 werd het Loodswezen verzelfstandigd. Hieraan lagen overwegend drie redenen ten grondslag⁵:

- Het algemeen streven van de regering naar privatisering van overheidstaken;
- Integratie van rijks- en gemeentelijke loodsdiensten in de Rijnmond;
- Uitvoeren van enkele voorstellen van de Commissie tot Herziening van de Loodswet 1957 (Commissie Duk), onder andere om eenheid van maritiem bestuur, met name in de Rijnmond te bereiken.

Op 1 september 1988 was de verzelfstandiging een feit. Het aanbieden van loodsdiensten werd daarmee wettelijk belegd bij vrije beroepsoefenaars, die gezamenlijk kunnen worden beschouwd als een collectief monopolie. Juridisch bestaat het Loodswezen uit een verzameling publiekrechtelijke lichamen en privaatrechtelijke organisatievormen. Voor een goed begrip van de organisatie van het Loodswezen en de mix van publiekrechtelijke lichamen en privaatrechtelijke organisatievormen wordt hierop onderstaand een toelichting gegeven.

Publiekrechtelijke lichamen en hun organen

De gezamenlijke registerloodsen vormen de Nederlandse Loodsencorporatie (NLc). De corporatie heeft verordenende bevoegdheid ten opzichte van haar leden, de corporatie zelf, de algemene raad, de regionale corporaties en hun besturen op een aantal gebieden, waaronder opleiding, beroepsuitoefe-

⁵ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 290, nr. 3

ning en dienstverlening. De algemene raad voert het geldelijk beheer en het overig bestuur. De voorzitter vertegenwoordigt de corporatie in en buiten rechte. Iedere registerloods is daarnaast lid van een Regionale Loodsencorporatie (RLc). Er bestaan vier RLc's: Noord, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden. De NLc en de RLc's zijn wat de toepassing van het vermogensrecht betreft aan te merken als krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Zij maken geen deel uit van de bedrijfsorganisatie. Hun organen zijn, ten minste voor een deel van hun bevoegdheden, aan te merken als zelfstandige bestuursorganen. De algemene raad vormt het dagelijks bestuur, de ledenvergadering stelt de verordeningen vast.

Privaatrechtelijke organisatievorm

Registerloodsen zijn in juridisch opzicht te vergelijken met vrije beroepsbeoefenaars en in fiscaal opzicht met zelfstandige ondernemers. Zij zijn niet vrij gevestigd, zoals veel andere beroepsbeoefenaars, maar hebben zich – los van de publiekrechtelijke organisatie – verenigd in een aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, die niet met elkaar concurreren. Op regionaal niveau hebben de loodsen zich verenigd in een drietal maatschappen. De registerloodsen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de organisatie van de beroepsuitoefening.

De bedrijfsorganisatie bestaat hoofdzakelijk uit Nederlands Loodswezen B.V., drie (stille) maatschappen en Loodswezen Materieel B.V. Het juridisch eigendom van de loodsvaartuigen berust bij Loodswezen Materieel B.V. De registerloodsen zijn de aandeelhouders van deze vennootschappen. Nederlands Loodswezen B.V. is beherend vennoot in de maatschappen. Het ondersteunend personeel is werkzaam vanuit Nederlands Loodswezen B.V. Nederlands Loodswezen B.V. is gelet op de aanwijzingen en voorschriften als bedoeld in de artikelen 15a en b van de Scheepvaartverkeerswet, door de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie, krachtens het Financieel Besluit Loodswezen, aangewezen als organisatie die zorgdraagt voor de inning van de loodsgelden. De inning en besteding van deze gelden geschiedt met inachtneming van het bepaalde in dit Financieel Besluit.

De Stichting Opleiding en Deskundigheidsbevordering Registerloodsen (STODEL) heeft onder andere de taak om namens de Nederlandse Loodsencorporatie de opleidingen en trainingen van de Nederlandse registerloodsen te verzorgen. Daarmee is de organisatievorm privaatrechtelijk, maar met haar doelstelling valt STODEL onder de publiekrechtelijke organisatie.

Kostenstijging loodsdienstverlening en beleidsvoornemen tot marktwerking

De door de minister van IenM ingestelde Commissie brede heroverweging Loodswezen (Commissie Frissen)⁶ gaf in 1997 aan dat de kosten van de loodsdienstverlening sterk gestegen waren. Tevens werd aangegeven dat havenbeheerders, reders en andere bedrijven uit de maritieme sector er sinds de verzelfstandiging op wezen dat naar hun oordeel de loodsgeldtarieven te hoog waren en dat een

⁶ Commissie Brede Heroverweging Loodswezen: Het loodswezen heroverwogen : een nieuwe structuur voor de begeleiding van scheepvaartverkeer in Nederlandse zeehavens: zelfregulering, mededinging en publieke verantwoordelijkheden: eindrapport, Den Haag, 1997

behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdiensten ontbrak. Daarmee kwam marktwerking voor de loodsdienstverlening in beeld. De Commissie Frissen heeft echter aangegeven dat een volledige marktwerking ook het risico inhield dat tarieven zouden stijgen en kwaliteit en beschikbaarheid niet altijd gegarandeerd konden worden.

In 1999 stelde het Kabinet mede volgend uit het rapport Frissen een beleidsvoornemen vast om marktwerking te introduceren bij het loodsen van zeeschepen. Een aantal aspecten stonden de introductie van marktwerking echter op kortere termijn in de weg. Eén van de problemen betrof de financiering van de prepensioenregeling via een omslagstelsel uit de loodsgeldopbrengsten, wat tot een concurrentienadeel zou leiden van de zittende loodsen ten opzichte van eventuele nieuwe toetreders.

In 2003 volgde, hoofdzakelijk als uitvloeisel van het beleidsvoornemen ter introductie van marktwerking, een kabinetsbesluit⁷ dat uitging van het verlenen van een 10 jaar durende concessie aan het Loodswezen (vanaf 2005) met daarin het recht en de plicht te voorzien in loodsdienstverlening. Aan de concessie zou een verplichting worden gekoppeld de diensten tegen een zo laag mogelijk tarief aan te bieden en uit de omzet de nodige reserveringen te doen voor de oplossing van het prepensioenprobleem. De notie van specifiek markttoezicht door de ACM werd geïntroduceerd, onder andere om te verzekeren dat een optimale prijs-prestatieverhouding zou worden bereikt.

Pas op de plaats en nadere uitwerking

De uitwerking van het kabinetsbesluit was complex en de minister van Verkeer en Waterstaat stelde prof. dr. L. Koopmans aan om dit proces te begeleiden. In het voorjaar van 2004 verscheen het eindrapport dat prof. dr. L. Koopmans op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat schreef. In de conclusie van het rapport schrijft professor Koopmans (na er op te hebben gewezen dat experimenten met concurrentie elders op de wereld “duidelijk hebben gemaakt dat daarvan uitsluitend negatieve effecten zijn te verwachten”): “Alles overwegende is de beste oplossing om de positie van het Loodswezen te laten zoals deze thans is geregeld in de Scheepvaartverkeerswet en in de Loodsenwet. Accepteer dat het Loodswezen als veiligheidsorganisatie in een monopolioïde omgeving functioneert, zij het dat er - terecht - scherp toezicht wordt gehouden op de prijsvorming van de loodsactiviteiten⁸.”

Het eindrapport van professor Koopmans noodzaakte zodoende tot heroverweging van een aantal onderdelen van het kabinetsbesluit van 2003. Medio 2004 maakte de minister het definitieve kabinetsbesluit bekend. Het betrof met name de volgende aspecten:

- De beslissing om marktwerking bij het loodsen van zeeschepen in te voeren wordt tot 1 januari 2019 opgeschort;

⁷ Brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer van 11 april 2003

⁸ Eindrapportage prof. dr. Koopmans, 2004

- De flexibilisering van de loodsplichtwetgeving wordt op evenwichtige wijze voortgezet;
- Er wordt sectorspecifiek toezicht op de markt voor het loodsen van zeeschepen ingevoerd, welk toezicht wordt opgedragen aan de ACM. Dit toezicht houdt in ieder geval in dat de ACM de bevoegdheid krijgt de loodsgeldtarieven vast te stellen. Verder krijgt de ACM de bevoegdheid zo nodig efficiëntiekortingen op te leggen in het belang van de bevordering van een goede verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening;
- De loodsgeldtariefstructuur wordt zodanig hervormd dat zorg gedragen wordt voor een transparante kostengeoriënteerde tariefstelling, die regionaal gedifferentieerd is, zodanig dat de bestaande kruisfinanciering binnen acht tot tien jaar kan worden beëindigd;
- Er wordt voorzien in regelmatige evaluaties.

Met name de financiële problematiek moest worden opgelost voordat nadere besluitvorming kon plaatsvinden over de uiteindelijke vorm van marktordening bij het loodsen van zeeschepen. Het is daarom dat het kabinetsbesluit van april 2004 spreekt over het eventueel invoeren van marktwerking.

Dit kabinetsbesluit in 2004 heeft de basis gevormd voor de in dit rapport te evalueren Wet markttoezicht registerloodsen. De voorbereiding van de invoering van deze nieuwe wet heeft enkele jaren geduurd. Met de wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995 werd ondertussen per 1 maart 2005 al een begin gemaakt met een meer op de kosten toegesneden tariefstructuur (vaststelling tarieven per regio en start afbouw kruisfinanciering).

II.3. WET MARKTTOEZICHT REGISTERLOODSEN

Per 1 januari 2008 is de “Wet markttoezicht registerloodsen” in werking getreden. Hiermee werd sectorspecifiek toezicht ingesteld door de ACM op de loodsdienstverlening. Hiertoe werd de Loodsenwet op een aantal belangrijke punten gewijzigd. De wijzigingen betroffen met name de wijze waarop de tarieven van het Loodswezen tot stand komen en het toezicht dat daarop wordt gehouden door ACM. In de Loodsenwet werd daartoe onder meer hoofdstuk VIA (tarieven en markttoezicht) ingevoegd.

Het wetsvoorstel was er daarnaast op gericht om een aantal belemmeringen weg te nemen die een goed functioneren van de markt in de weg stonden, zoals de prepensioenregeling en de niet-kostenconforme tarieven. De periode tot 2019 werd gezien als een overgangstermijn waarin dit zou moeten worden gerealiseerd, door toezicht door de ACM op de financiering van de FLP/FLO en het leggen van een basis voor een regionale kostengeoriënteerde tariefstructuur. In 2019 zou kunnen worden besloten of marktwerking zou worden geïntroduceerd.

Beleidsdoelen Wet markttoezicht registerloodsen

Uitgaande van bovenstaande motivaties voor het instellen van markttoezicht, zijn in de memorie van toelichting een aantal beleidsdoelstellingen geformuleerd:

- Het door het introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening;
- Het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen;
- De borging van publieke belangen;
- Een adequaat toezicht op de financiering van de uitzichten op FLP/FLO en de maatregelen die het Loodswezen neemt om het omslagsysteem om te zetten in een systeem van kapitaaldekking.

Motivering voor sectorspecifiek, ex ante toezicht

Er werd specifiek markttoezicht ingesteld om de monopolioïde markt van de loodsdienstverlening te reguleren en daarbij de geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. In de memorie van toelichting werd het instellen van ex-ante, sectorspecifiek toezicht, in tegenstelling tot ex-post toezicht op basis van de Mededingingswet, als volgt gemotiveerd:

“De markt voor het loodsen van zeeschepen is een markt met veel vragers, maar waarop slechts één exclusieve aanbieder actief is. Van concurrentie aan de aanbodzijde is geen sprake. Op een markt die een dergelijke structuur kent is toezicht via het regime van de Mededingingswet niet zinvol. De in die wet geregelde toezichtsinstrumenten (handhaving van het verbod van mededingingsafspraken, handhaving van het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het concentratie-toezicht) zijn alleen toepasbaar op markten waar concurrentie tussen ondernemingen een feit is. Handhaving van een algemeen geformuleerd verbod op het maken van mededingingsafspraken of het verbod een economische machtspositie te misbruiken is, naar de aard van deze normen, bovendien alleen achteraf (ex post) mogelijk. Klachten van concurrenten zijn belangrijke prikkels voor de ACM om onderzoeken in te stellen die tot correcties van marktgedrag kunnen leiden.

Op een markt die een monopolie kent, zal externe beïnvloeding noodzakelijk zijn om een behoorlijke verhouding tussen prijs en kwaliteit te bewerkstelligen. Een monopolist zal dit, in ieder geval niet in alle opzichten, uit zichzelf doen. Twee soorten overheidsinterventie zijn dan noodzakelijk. In de eerste plaats is wetgeving nodig om alle in regelgeving neergelegde obstakels voor een voldoende werking van de markt uit de weg te ruimen. In de tweede plaats is een vorm van sectorspecifiek markttoezicht noodzakelijk om de exclusieve of dominante marktpartij er toe te brengen het prijsniveau van de aangeboden dienst, de totstandkoming van die prijs en de leveringsvoorwaarden zodanig aan te passen dat er wel sprake is van een voor de markt aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie, en waarbij rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende markt. Afhankelijk van de aard van de markt wordt dit toezicht benut om de nadelen van een monopolie in algemeen belang te mitigeren, of, in combinatie daarmee, op monopolioïde markten concurrentie te introduceren. Dit type markttoezicht werkt niet achteraf op corrigerende wijze, maar vooraf op preventieve wijze”.

Instrumenten van toezicht

Het markttoezicht dat in het leven werd geroepen bestond uit de volgende elementen/instrumenten:

- Een systeem van kostentoerekening (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27b van de Loodsenwet);
- De wijze van totstandkoming van de voorstellen voor de tarieven (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c van de Loodsenwet);
- Een gecontroleerde vaststelling van de tarieven, met inbegrip van de hantering van diverse bijzondere factoren, en, waar nodig, andere leveringsvoorwaarden (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27d tot en met 27h van de Loodsenwet);
- Een systeem van verantwoording van de werkelijke omzet, kosten en kwaliteitsniveaus (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27j en 27k van de Loodsenwet);
- Een aantal bepalingen met betrekking tot het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikelen 45a tot en met 45j van de Loodsenwet).

In hoofdstuk IV, bij de evaluatie van het toezichtmodel wordt nader ingegaan op de instrumenten en de reguleringssystematiek.

Specifieke situatie Scheldevaart

Voor een goed begrip is het van belang in te gaan op de specifieke situatie met betrekking tot de Scheldevaart. In de regio Scheldemonden is sprake van een intensieve samenwerking met de Vlaamse loodsdienst in verband met de loodsdienstverlening op de Schelde. De principes met betrekking tot de beloodsing op de Schelde zijn neergelegd in het Scheidingstractaat uit 1839 en zijn nader uitgewerkt in onder meer het Scheldereglement. In het Scheldereglement is de verdeling van loodsprestaties voor wat betreft het loodsen van Scheldevaarders tussen de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten vastgelegd. Daarin is bepaald dat 72,5% van het totaal van deze loodsprestaties door de Vlaamse loodsen wordt verricht en 27,5% door Nederlandse loodsen.

Omdat in de regio Scheldemonden daarnaast diensten worden verleend aan schepen die de Nederlandse havens langs de Schelde als bestemming hebben, de zogenaamde wetschepen, valt haar dienstverlening, tarifiering en regulering onder twee regimes. De dienstverlening aan wetschepen maakt ongeveer 55% van de dienstverlening binnen de regio Scheldemonden uit. De overige 45% bestaat uit de Scheldevaarders. De dienstverlening aan de verschillende soorten klanten wordt door één RLc uitgevoerd. Verderop in dit rapport (in hoofdstuk V.6) komt aan de orde dat er met betrekking tot de toepassing van de regelgeving op de specifieke situatie in Scheldemonden in de praktijk knelpunten bestaan.

II.4. CONCLUSIE

Met de Wet markttoezicht registerloodsen is invulling gegeven aan regulering van het collectief monopolie van de registerloodsen door middel van de invoering van toezicht door de ACM. Hiermee werd invulling gegeven aan het kabinetsbesluit uit 2004. De totstandkoming van de wetgeving laat zien dat marktwerking aanvankelijk een kabinetsdoelstelling was volgend op de verzelfstandiging van het Loodswezen, maar dat een aantal omstandigheden de invoering van marktwerking toentertijd belette. Met de Wet markttoezicht registerloodsen werd daarom niet alleen toezicht ingesteld om het collectief monopolie te reguleren, maar ook om de transitie naar eventuele marktwerking te realiseren. Dit betreft het oplossen van de FLP/FLO problematiek en het leggen van een basis voor een nieuwe tariefstructuur door de kruisfinanciering af te bouwen. De specifieke beleidsdoelen en de instrumenten van toezicht werden in dit hoofdstuk kort beschreven als vertrekpunt voor de verdere analyse.

III. EVALUATIE BELEIDSDOELEN

III.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de beleidsdoelen geëvalueerd van de Wet markttoezicht registerloodsen. De beleidsdoelen van de Wet markttoezicht registerloodsen zijn:

- Het door het introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdiensverlening;
- Het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiencyvoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen;
- De borging van de publieke belangen;
- Een adequaat toezicht op de financiering van het Functioneel Leeftijd Pensioen/Functioneel Leeftijd Ontslag (FLP/FLO).

Geanalyseerd wordt of de beleidsdoelen zijn gehaald. Indien één of meerdere doelen niet of alleen gedeeltelijk gehaald zijn, is bekeken wat hiervan de redenen zijn. Er wordt stilgestaan bij de vraag of het in dat geval exogene (bijvoorbeeld de economische crisis) of endogene factoren (bijvoorbeeld in samenhang met het toezichtmodel) betreft. Ook worden de visies van de stakeholders weergegeven op de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

Er bestaat uiteraard samenhang tussen de beleidsdoelstellingen, en waar dat relevant is wordt die samenhang benoemd. Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden de beleidsdoelen echter separaat behandeld. Daarnaast bestaat er samenhang met aspecten van de werking van het toezichtmodel dat in hoofdstuk IV wordt behandeld; ook hier wordt de samenhang benoemd waar dat relevant is.

Het hoofdstuk sluit af met conclusies omtrent de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

III.2. HET DOOR HET INTRODUCEREN VAN GERICHT MARKTTOEZICHT BEREIKEN VAN EEN OPTIMALE VERHOUDING TUSSEN PRIJS EN PRESTATIE IN DE LOODSDIENSTVERLENING

Inleiding en achtergrond beleidsdoel

In de memorie van toelichting wordt bij de beschrijving van de beleidsdoelen de volgende achtergrond van deze beleidsdoelstelling gegeven: “Schepen betalen nu naar draagkracht en niet naar de kosten voor loodsdienstverlening. Dit heeft kruisfinanciering tussen de diverse klassen van schepen en tussen de diverse havengebieden tot gevolg. Het veroorzaakt onzuiverheden in de prijsstelling en beïnvloedt de havenaanloopkosten – ook in verhouding met het buitenland – op oneigenlijke wijze. De prijs van de dienstverlening moet zijn gerelateerd aan de kosten die daaraan ten grondslag liggen en daarnaast non-discriminatoir zijn. Onder het oude stelsel is het onmogelijk gebleken hierin verandering aan te brengen. In dit wetsvoorstel wordt daarom de grondslag gelegd voor een geheel nieuwe tariefstructuur die geleidelijk zal worden ingevoerd”.

Naast de afbouw van de kruisfinanciering als achterliggende doel van deze beleidsdoelstelling, is deze beleidsdoelstelling ook – of misschien wel veeleer – ingegeven vanuit eerdere constatering⁹ die werden gedaan met betrekking tot de verhouding tussen prijs en prestatie en de vanuit die constatering voortvloeiende besluiten¹⁰. Ook daarvoor geeft de MvT een aantal duidelijke verwijzingen, die onderstaand zijn weergegeven (paragraaf 2.1 MvT). “Eigenlijk al sinds de verzelfstandiging wijzen havenbeheerders, reders en andere bedrijven uit de maritieme sector er op dat naar hun oordeel de loodsgeldtarieven te hoog zijn en dat een behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdiensten ontbrak¹¹. Het kabinet meent dat het marktmechanisme moet worden benut voor het bewerkstelligen van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie voor de loodsdienstverlening. De geldende wetgeving, de daarop toegesneden juridische structuur van het Loodswezen en een aantal andere omstandigheden maken het echter niet goed mogelijk dat individuele registerloodsen zonder meer in concurrentie met elkaar treden. Het gevolg daarvan is dat het marktmechanisme ook niet op korte termijn kan worden benut om een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te bewerkstelligen.” Ook het rapport van Koopmans (zie vorige hoofdstuk) wijst in de richting dat scherp toezicht op de prijsvorming nodig is.

In het kabinetsbesluit van 2004¹², waar de Wet markttoezicht registerloodsen in belangrijke mate een uitwerking van is¹³, is duidelijk gesteld dat de instelling van het toezicht in het belang van de bevordering van een goede verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening moet worden gezien¹⁴. De afbouw van de kruisfinanciering is overigens een separaat onderdeel van dat kabinetsbesluit, waarbij niet direct het verband wordt gelegd met het bereiken van een optimale verhouding

⁹ In studies van Frissen en Koopmans

¹⁰ Het Kabinetsbesluit uit 2004

¹¹ Commissie brede heroverweging Loodswezen (Commissie Frissen), 1997

¹² Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302

¹³ Dit blijkt onder andere uit pag. 2 en 4 van de MvT

¹⁴ Voor onderdelen van de kabinetsbesluit zie vorige hoofdstuk en MvT paragraaf 2.9

tussen prijs en prestatie¹⁵. Dit verband werd zoals in eerste alinea van deze paragraaf verwoord elders in de MvT van de Wet markttoezicht registerloodsen echter wel gelegd. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de afbouw van de kruisfinanciering, hoe belangrijk ook voor de verbetering van de verhouding tussen prijs en prestatie op regionaal niveau, geen impact heeft op die verhouding op landelijk niveau.

De evaluatie van het beleidsdoel “het door het introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie” moet zodoende vanuit de wetsgeschiedenis op twee manieren worden gezien: in het licht van de afbouw van de kruisfinanciering en in het licht van de monopoliepositie van het Loodswezen en de onbevredigende verhouding tot dan toe.

Aanpak evaluatie beleidsdoel

Allereerst wordt bekeken welke stappen zijn gezet in de achterliggende jaren om de afbouw van de kruisfinanciering te realiseren en daarmee op regionaal niveau een betere verhouding tussen prijs en prestatie te bewerkstelligen. Daarna wordt de ontwikkeling van de verhouding tussen prijs en prestatie op landelijk niveau bekeken. In de wet is niet gedefinieerd wanneer de verhouding tussen prijs en prestatie als “optimaal” kan worden bestempeld. In deze evaluatie is er voor gekozen de verhouding en de ontwikkeling daarvan te onderzoeken door de ontwikkeling van de tarieven te vergelijken met de ontwikkeling van de Consumenten Prijs Index. Een belangrijke aanname die daarbij wordt gedaan is dat de geleverde prestatie, een bepaald kwaliteitsniveau van loodsdienstverlening, daarbij constant gebleven is. Dit wordt ondersteund door de tariefvoorstellen. Vervolgens wordt naar de ontwikkeling van de meest bepalende elementen gekeken, namelijk de kostenontwikkeling en de FLP/FLO reservering. Tevens wordt de fluctuatie van de tarieven en de daarmee samenhangende factoren onderzocht. Er worden tot slot conclusies getrokken over de ontwikkeling van de prijs-prestatie verhouding.

Afbouw van de kruisfinanciering

De tariefstructuur voor loodsdiensten was van oudsher gebaseerd op de draagkracht van het schip en had geen relatie met de kosten van de loodsdienstverlening. Deze opzet van de loodsgeldtariefstructuur leidde tot loodsgeldtarieven die geen rekening hielden met de daadwerkelijke kosten van de loodsdienstverlening per zeehavengebied. De loodsgeldtarieven in het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond, waar de meeste en grootste schepen kwamen, waren te hoog. In de overige zeehavengebieden, waar veel minder en overwegend kleinere schepen kwamen, waren de loodsgeldtarieven te laag. Deze scheve verhouding tussen de opbrengsten uit de loodsgeldtarieven en de kosten van de loodsdienstverlening per zeehavengebied veroorzaakte kruisfinanciering binnen het Loodswezen en leidde tot een ongelijke uitgangssituatie tussen het Loodswezen en eventuele nieuwe aanbieders die als gevolg van marktwerking ten tonele zouden kunnen verschijnen.

¹⁵ Ook de Raad van State maakt in haar advies ten aanzien van de wijziging van de Loodsenwet een duidelijk onderscheid tussen de afbouw van de kruissubsidiering en de verhouding tussen prijs en prestatie, zie KST 30 913

Voordat marktwerking kon worden ingevoerd moest daarom de kruisfinanciering binnen het Loodswezen worden afgebouwd. De afbouw zou worden gerealiseerd door het geleidelijk aanpassen, over een periode van acht à tien jaar, van de loodsgeldtarieven tot een kostendekkend niveau. De afbouw van de kruisfinanciering startte in 2008 met de inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen.

De afbouw van de kruisfinanciering leidde en leidt tot aanzienlijke stijgingen van de tarieven in de kleinere zeehavens, met name in het noorden van Nederland, en is mede daarom altijd aan discussie onderhevig geweest. Vanuit de noordelijke zeehavens werd erop gewezen dat een stijging van de tarieven grote consequenties kon hebben voor de economische posities van die havens. Een deel van de sector twijfelde enkele jaren geleden zelfs aan het nut om door te gaan met de afbouw en te komen tot kostendekkende tarieven, zeker toen afbouw vanuit het licht van de invoering van marktwerking niet meer noodzakelijk was.

Eind 2010 werd op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu door de Nationale Havenraad unaniem een nieuwe aanpak voor de afbouw van de kruisfinanciering vastgesteld, waarbij het tempo van de afbouw werd herzien en begrensd. Met name vanuit de regio Rotterdam bleven verlieslatende regio's gecompenseerd worden, maar de tarieven in deze regio's kwamen wel meer in lijn met het landelijk gemiddelde. In Tabel III.1 zijn de oorspronkelijke en de aangepaste afspraken met betrekking tot kruisfinanciering getoond.

Tabel III.1 : Kruisfinanciering

Oorspronkelijk en nieuwe afspraken afbouw kruisfinanciering		
Zeehavenregio	Oorspronkelijk stijging	Aangepaste stijging
Delfzijl/Eemshaven	+114,5%	+22,90%
Harlingen/Terschelling	+190,5%	+38,09%
Den Helder	+100,5%	+20,10%
Amsterdam/IJmuiden	+0,7%	+0,65%
Scheldemonden	+6,8%	+6,78%
Rotterdam/Rijnmond	-4,5%	-1,79%

Bron: Tweede Kamer, KST 30 490 nr. 20

In maart 2012 is door partijen die de gehele haven en scheepvaartsector vertegenwoordigden een unaniem advies aan de minister van IenM ingediend over complete herziening van de landelijke loodsgeld tariefstructuur. De minister van IenM heeft dit advies overgenomen. De AMvB die de nieuwe tariefstructuur per 1 januari 2014 regelt is sinds 28 juni van 2013 een feit. De discussie over kruisfinanciering behoort hiermee naar verwachting tot het verleden.

De belangrijkste wijziging in de opbouw van het loodsgeldtarief betrof de vervanging van de tariefcomponenten ‘zeeloodsgeldtarief’ (Z-tarief) en ‘binnenloodsgeldtarief’ (B-tarief) door respectievelijk een starttarief (S-tarief) en een trajecttarief (T-tarief). Daarnaast werd een tariefcomponent voor aanvullende diensten geïntroduceerd (A-tarief). De nieuwe loodsgeldtariefstructuur treedt per 1 januari 2014 in werking.

De prijs van de dienstverlening werd zodoende gerelateerd aan de kosten die daaraan ten grondslag liggen en daarmee kon en kan de verhouding tussen prijs en prestatie van individuele loodsdienstverlening ook duidelijk verbeteren. Dit proces heeft geleid tot een betere verhouding tussen prijs en prestatie op regionaal niveau. Op macroniveau speelt de afbouw geen rol in de verbetering van de verhouding tussen prijs en prestatie, omdat sprake is van een nagenoeg budgetneutrale herverdeling; de totale opbrengst van het loodsgeld blijft gelijk.

Ontwikkeling van de tarieven

Tariefontwikkeling

Onderstaand is de ontwikkeling van het macrotarief en de tarieven voor de verschillende regio's weergegeven wat betreft de procentuele verandering per jaar, en daarvan afgeleid de geïndexeerde tarieven voor elk jaar. Om dit te kunnen relateren aan prijsontwikkelingen in de rest van de economie is ook de ontwikkeling van de Consumenten Prijs Index (CPI) toegevoegd.

Op 5 september 2013 deed het College van Beroep (hierna CBb) voor het bedrijfsleven uitspraak in een drietal zaken die door het Loodswezen, vertegenwoordigers van de gebruikers of beiden tegen (delen van) besluiten van de ACM werden aangespannen. Het CBb vernietigde delen van de tariefbesluiten van 2010, 2011 en 2013. Op het moment van het verschijnen van deze rapportage is het nog onbekend wat de impact van de uitspraken zal zijn op de (achteraf gezien) te hoge tarieven. Omdat de gehanteerde tarieven, ondanks dat deze achteraf gezien te hoog zijn geweest, wel de situatie weerspiegelen zoals deze zich in de voorbije jaren heeft voorgedaan wordt in deze rapportage daar waar het een kwantitatieve analyse betreft uitgegaan van de Tariefbesluiten als geldend op 1 september 2013.

Tabel III.2 : Procentuele verandering tarieven (tariefmutaties)

Procentuele verandering tarieven							
		2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Gem.
CPI		2,20%	0,90%	1,10%	2,20%	2,10%	1,70%
Macrotarief		2,45%	-2,76%	6,60%	-1,55%	2,67%	1,48%
Delfzijl/Eemshaven		6,29%	0,77%	5,74%	2,96%	7,37%	4,63%
Harlingen/Terschelling		16,80%	0,76%	5,74%	5,95%	2,67%	6,38%
Den Helder		5,84%	0,77%	5,73%	2,41%	6,80%	4,31%
Amsterdam/Ijmuiden		1,50%	0,78%	5,73%	-1,42%	2,80%	1,88%
Rotterdam-Rijnmond		-7,35%	-2,98%	6,29%	2,25%	2,30%	0,10%
Scheldemonden		2,71%	-1,66%	5,73%	-0,21%	3,53%	2,02%

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefbesluiten en opgave ACM

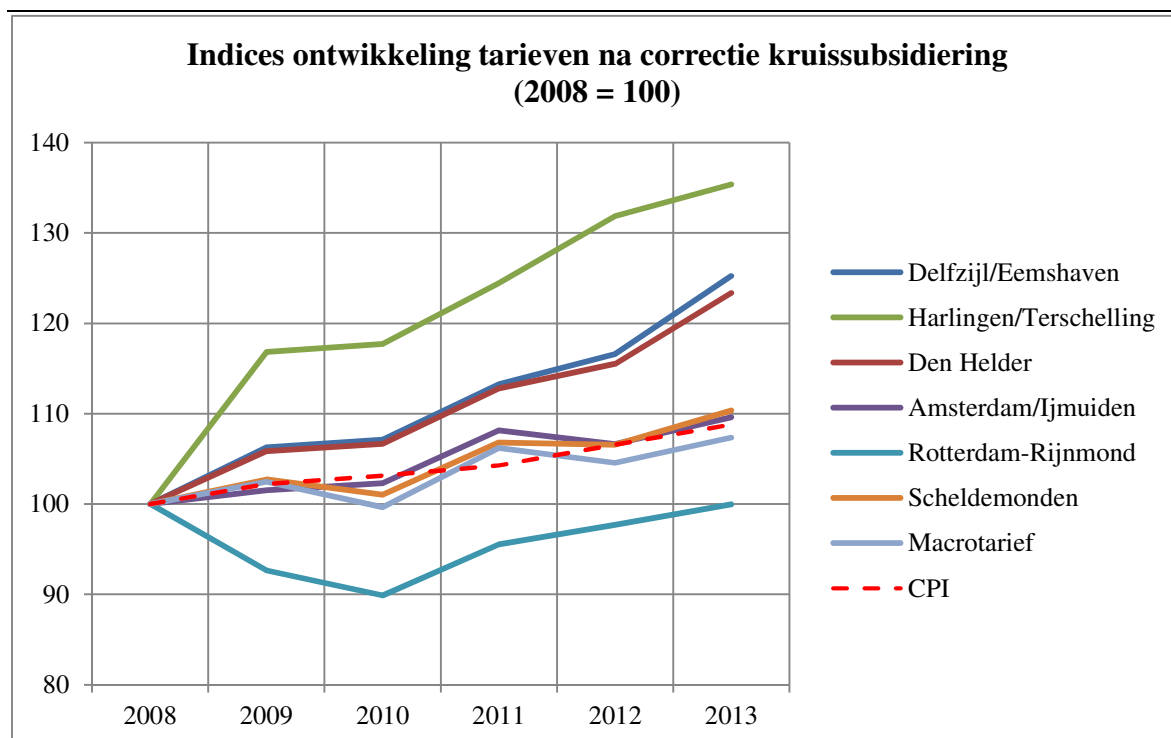
Tabel III.3 : Indices ontwikkeling tarieven

Indices ontwikkeling tarieven (2008 = 100)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CPI	100	102,20	103,12	104,25	106,55	108,79
Macrotarief	100	102,45	99,62	106,20	104,55	107,34
Delfzijl/Eemshaven	100	106,29	107,11	113,26	116,61	125,20
Harlingen/Terschelling	100	116,80	117,69	124,44	131,85	135,37
Den Helder	100	105,84	106,65	112,77	115,48	123,34
Amsterdam/Ijmuiden	100	101,50	102,29	108,15	106,62	109,60
Rotterdam-Rijnmond	100	92,65	89,89	95,54	97,69	99,94
Scheldemonden	100	102,71	101,01	106,79	106,57	110,33

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefbesluiten en opgave ACM

Uit de procentuele veranderingen in Tabel III.2 en Tabel III.3 wordt duidelijk dat er sprake is van schommelingen in de tariefontwikkeling. De tarieven stijgen en dalen en dit vond plaats met wisselende percentages. De macrotariefmutatie bedroeg tussen de -2,76% en 6,6% per jaar. Ook de regionale verschillen in tariefmutaties zijn duidelijk zichtbaar. De regionale verschillen worden hoofdzakelijk verklaard door de reeds beschreven afbouw van de kruisfinanciering, die met name in de noordelijke zeehavens tot sterke stijgingen leidde.

Figuur III.1 : Indices ontwikkeling tarieven na correctie kruissubsidiering (2008 = 100)



Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefbesluiten en opgave ACM

Voor de verdere analyse van de tariefontwikkeling wordt daarom naar het macro-tarief gekeken, dat in totaal met 7,34% is gestegen vanaf 2008, en van jaar op jaar schommelde met enkele procenten.

Oorzaken tariefschommelingen

De belangrijkste reden van de schommelingen in de tariefmutaties is werking van de voor het toezicht gehanteerde cost plus systematiek tegen een achtergrond van verslechterde economische omstandigheden. Tariefschommelingen zijn binnen een cost plusmethodiek onvermijdelijk omdat de (deels vaste) kosten jaarlijks over een wisselende hoeveelheid loodsreizen moeten worden verdeeld. De economische crisis, met de niet geringe fluctuaties in het aantal loodsreizen, heeft dit aspect van het cost plus model nog duidelijker naar voren gebracht en de combinatie van het cost plus model en de economische omstandigheden die zich hebben voorgedaan verklaren daarmee grotendeels de tariefschommelingen.

Specifiek in het jaar 2011 is ook de verrekening als gevolg van rechterlijke uitspraken een belangrijke verklarende factor voor de fluctuatie. Zo werd de stijging van 6,6% in 2011 voor 3,6 procentpunt veroorzaakt door verrekeningen als gevolg van uitspraken van het CBb met betrekking tot de indexering van de arbeidsvergoeding in 2009 en 2010. In de jaren na 2011 bedroeg de verrekening als gevolg van juridische procedures slechts een klein deel van de tariefmutatie, tussen de 0,5% en 0,8%

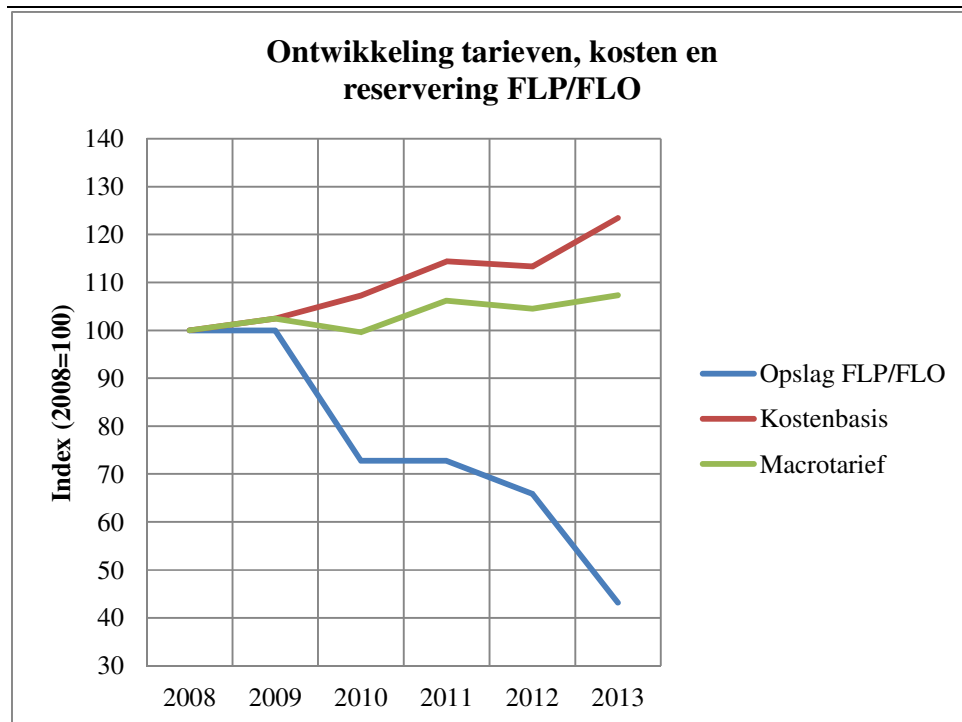
van de tariefgrondslag¹⁶. Overigens hebben de verrekeningen niet alleen tariefschommelingen versterkt (zoals in 2011 het geval was) maar ook gedempt (zoals dat in 2012 gebeurd is).

Op 5 september 2013 oordeelde het CBb in een rechtzaak die door de gebruikers was aangespannen tegen de ACM dat de Loodsenwet geen grondslag biedt voor verrekeningen achteraf. Ook andere wettelijke bepalingen voorzien volgens de uitspraak niet in die bevoegdheid voor de ACM. Dit neemt echter niet weg dat de, achteraf gezien niet rechtsgeldige, verrekeningen van invloed zijn geweest op de fluctuaties in de afgelopen jaren.

De opbouw van de tarieven op hoofdlijnen: onderliggende kosten versus reservering FLP/FLO

Conform het cost plus model dat gehanteerd wordt ter vaststelling van de tarieven zijn de tarieven volledig kostengeoriënteerd. Bij deze kosten wordt een opslag opgeteld om een reservering voor de FLP/FLO te kunnen maken. In Figuur III.2 is de kostenontwikkeling weergegeven, de ontwikkeling van de opslag voor FLP/FLO en de ontwikkeling van het macrotarief.

Figuur III.2 : Ontwikkeling tarieven, kosten en reservering FLP/FLO



Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave ACM

De kosten zijn met ruim 23% gestegen en zijn daarmee sterker gestegen dan de tarieven (7,34%). De kostenstijging werd deels¹⁷ veroorzaakt door de verwerving van nieuw varend materieel, die het

¹⁶ Vanuit de documentatie wordt niet duidelijk welk deel van de tariefmutatie hierdoor wordt verklaard, maar wel is duidelijk dat het bijdraagt aan de mutatie

opereren van het Loodswezen ten goede komt, en daarmee de haventoeankelijkheid en de dienstverlening richting de klant. Als gevolg van deze investeringen kunnen schepen onder slechtere weersomstandigheden langer belooft worden. Het nieuwe materieel betrof tevens een noodzakelijke vervangingsinvestering. De bedrijfskostenstijging zonder dit materieel bedroeg rond de 14%. De kostenontwikkeling is enigszins gedempt door enkele door de ACM opgelegde kortingen¹⁸.

De FLP/FLO reservering bedroeg in 2008 22% van de totale omzet en is sindsdien afgenomen tot 9,5% in 2013. De opslag voor de opbouw van de FLP/FLO-reservering is over de jaren heen verlaagd. Als 2008 gelijk wordt gesteld aan een index van 100, betekent dit een afname in 2013 tot 43 (zie figuur). De afname van de opslag voor de opbouw van de FLP/FLO reservering heeft er voor gezorgd dat de tariefstijging ruimschoots onder het niveau van de kostenstijging ligt en deze in feite heeft gecompenseerd. Door het feit dat er ruimte was om de opslag voor de opbouw van de FLP/FLO reservering te verlagen is zodoende een sterke tariefstijging voorkomen. De ruimte om toekomstige kostenstijgingen eventueel te kunnen compenseren met een afnemende opslag voor de FLP/FLO reservering wordt steeds beperkter.

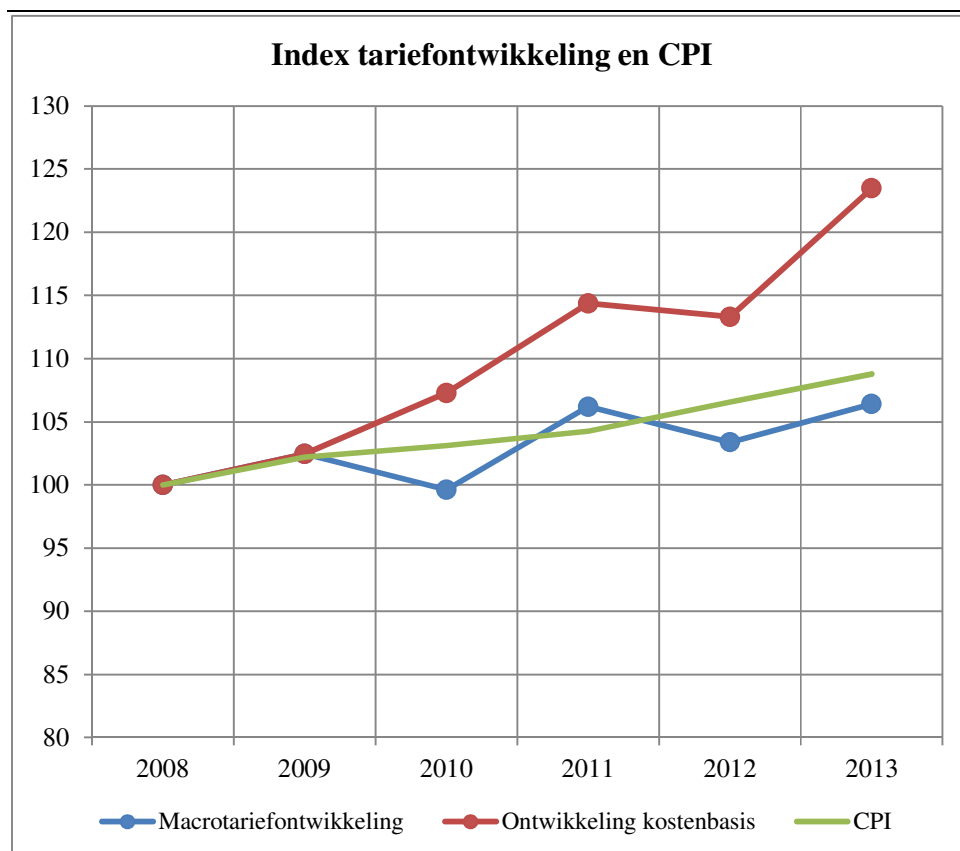
Tariefontwikkeling ten opzichte van de inflatie

Ten slotte wordt de tariefontwikkeling uitgezet tegen de inflatie. Te zien is dat de tariefontwikkeling (+7,34%) onder de inflatie ligt. In de onderstaande figuur is ook de ontwikkeling van de kosten weergegeven (+ 23%). Was het tarief puur gebaseerd geweest op de kosten van de bedrijfsvoering dan hadden de tarieven zich veel sneller dan de inflatie ontwikkeld. De belangrijkste reden dat het macrotarief zich – ondanks de kostenstijging – minder snel heeft ontwikkeld dan de ontwikkeling van de kosten en zelfs lager ligt dan de inflatie ligt in de daling van de opslag voor de opbouw van de FLP/FLO reservering. Een dalende FLP/FLO opslag zou op zichzelf door de jaren heen tot een tarief-daling hebben geleid, maar deze ruimte is in de achterliggende jaren opgesoupeerd door kostenstijgingen.

¹⁷ Bij de analyse van het volgende beleidsdoel zal dieper op de kostenopbouw worden ingegaan, op deze plek volstaat een benadering op hoofdlijnen

¹⁸ Zie voor de hoogte van deze opgelegde kortingen Tabel V.2

Figuur III.3 : Tariefontwikkeling en CPI



Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave ACM

Conclusies optimale verhouding tussen prijs en prestatie

De evaluatie van het beleidsdoel van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie valt uiteen in een evaluatie van de afbouw van de kruissubsidies en van de tariefontwikkeling in relatie tot de inflatie. Door de afbouw van de kruissubsidies is de verhouding tussen prijs en prestatie op regionaal niveau verbeterd. In 2014 wordt er een nieuwe tariefstructuur ingevoerd waarin niet langer wordt gestreefd naar kostenconformiteit, en de afbouw van de kruissubsidie dus geen rol meer speelt. Wat betreft de tariefontwikkeling wordt geconcludeerd dat deze net iets lager is geweest dan de inflatie. Dit betekent dat een lichte verbetering in de prijs-prestatie verhouding is gerealiseerd. De onderliggende kosten zijn echter sterk gestegen, onder meer door vervangingsinvesteringen. De afbouw van het aandeel van de FLP/FLO-reserveringen in de tarieven heeft stijgingen in de tarieven en een verslechtering van de prijs-prestatieverhouding in de afgelopen periode voorkomen. Dit instrument kan niet structureel worden ingezet.

III.3. HET STIMULEREN VAN HET LOODSWEZEN OM BEHAALDE EFFICIENCYVOORDELEN NIET ALLEEN AAN DE EIGEN ORGANISATIE, MAAR OOK AAN DE SECTOR TEN GOEDE TE LATEN KOMEN

Definitie en afbakening van de beleidsdoelstelling

In de memorie van toelichting wordt dit beleidsdoel als volgt toegelicht (paragraaf 3.5):

“De afgelopen vijftien jaar is het Loodswezen efficiënter gaan werken. Dit heeft in ieder geval geleid tot een efficiënter beloodsingsproces. Het is nu in verreweg de meeste gevallen zo dat wanneer een kapitein met inachtneming van de wettelijk voorgeschreven termijn om een loods verzoekt, hij deze ook krijgt zonder bij aankomst of vertrek op die loods te moeten wachten. De daarmee behaalde financiële voordelen heeft het Loodswezen echter grotendeels ten goede laten komen aan de eigen organisatie, en slechts in beperkte mate aan de sector. Op vaartuigen en andere kosten van de ondersteuning kon worden bespaard, het overschot kwam in niet onbelangrijke mate ten goede aan de vergoeding voor arbeid van de registerloodsen. De geheel eigen, vrij ingewikkelde organisatie-structuur en daarmee samenhangende financiering van het Loodswezen zijn in dit verband ook van enig belang. De grootste kostenposten van het Loodswezen bestaan uit vergoedingen voor arbeid voor registerloodsen en niet uit investeringen in kapitaalgoederen en de daarmee verbonden uitgaven. Zou een autonome omzetsijging worden verkregen, dan bestaat geen automatische garantie dat die omzetsijging zich vertaalt in een evenredige aanpassing van tarieven.

Tarieven zijn als gevolg van de structuur en procedure van vaststelling onvoldoende evenredig aangepast aan de stijging van de efficiency. Wel dienen de tarieven jaarlijks te worden geïndexeerd in verband met de kostenstijgingen. Er kan dan ook niet gesproken worden van een transparante en evenwichtige prijsontwikkeling. Transparantie en evenwicht in de prijsontwikkeling kan beter worden bereikt wanneer een onafhankelijke toezichthouder het tarief gaat vaststellen aan de hand van zo objectief mogelijke maatstaven. Bij de vaststelling van de tarieven moet bovendien de mogelijkheid tot het opleggen van een efficiëncyprikkel zijn ingebouwd. Dit stimuleert het Loodswezen de kosten zo laag mogelijk te houden en investeringsbeslissingen zorgvuldig te overwegen. Bovendien ontstaat voor het Loodswezen op die manier een prikkel om in dergelijke situaties de omzetsijging niet als vanzelfsprekend te vertalen in een stijging van de vergoeding voor arbeid. Dit behoeft niet te leiden tot een ongerechtvaardigd verlies van eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van het Loodswezen voor de eigen bedrijfsvoering. Het Loodswezen dient zelf met de sector overleg te plegen over de terugvloeiing van efficiencyvoordelen naar de sector.”

In de MvT is aangegeven dat het wetsvoorstel de volgende efficiëncyprikkels bevat: “De algemene raad dient bij elk tariefvoorstel aan te geven op welke wijze hij denkt dat in het komende kalenderjaar een algemene besparing op alle kosten kan worden bereikt¹⁹. Aangezien de uurtarieven voor de loodsverrichtingen gefixeerd zijn, komt het er op neer dat besparingen op de factor arbeid vooral behaald worden door het aantal loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen te

¹⁹ Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder g, van de Loodsenwet

verdelen. Op de overige kosten kan de algemene raad in beginsel zelf besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. In beginsel, want deze voorstellen moeten zijn onderbouwd²⁰. Deze onderbouwing vindt mede plaats aan de hand van een vergelijkend onderzoek (benchmark)²¹. Daarnaast kan de raad van bestuur van NMa zonodig de tarieven aanpassen, indien hij van oordeel is dat onvoldoende op de kosten wordt bespaard of de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende zou zijn. Desgewenst kan de efficiency op regionaal niveau worden bevorderd door de aanpassing gedifferentieerd per zeehavengebied op te leggen.

Nadrukkelijk is overwogen om in het wetsvoorstel oplegging van een generieke efficiencykorting mogelijk te maken, vergelijkbaar met de wetgeving op het gas- en elektriciteitsnetbeheer. Mede gezien de ervaring dat het loodsen en het beloodsingsproces als zodanig al sinds de verzelfstandiging redelijk efficiënt verloopt, is hiervan afgezien. Dit betekent echter niet dat er in het geheel geen efficiency meer te bereiken zou zijn.”

De afweging die de wetgever bij de beoordeling van efficiëntie oplegt is of, gegeven een bepaald kwaliteitsniveau, de gekozen aanpak bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen. Eén van de maatstaven daarin, die ook in de memorie van toelichting naar voren wordt gebracht, is dat het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren (directe uren) en een zo gering mogelijk aantal wachturen en beschikbaarheidsuren (indirecte uren).²² Tevens is het zoals gezegd de bedoeling dat een algemene besparing op de kosten wordt uitgewerkt door het Loodswezen.

Aanpak evaluatie beleidsdoel

Dit deel behandelt de vraag of het beleidsdoel met betrekking tot efficiëntievoordelen behaald is. De aanpak van de evaluatie van dit beleidsdoel is als volgt. Ten eerste wordt de kostenstructuur van het Loodswezen belicht en de ontwikkeling daarin. Van daaruit kan worden vastgesteld welke aspecten zich lenen voor een nadere analyse. Vervolgens wordt dan beoordeeld of met betrekking tot het onderzochte aspect efficiëntievoordelen zijn behaald cq. heeft bijgedragen aan de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen. Dit betekent een lagere kostenbasis bij een gelijkblijvende loodsdienstverlening. Het realiseren van een algemene besparing op de kosten is daar een voorbeeld van. Ook het realiseren van een betere verhouding tussen directe en indirecte uren draagt bij aan de meest efficiënte werkwijze. Er kan en zal niet worden beoordeeld of de meest efficiënte werkwijze is *bereikt*, maar of is *bijgedragen* aan het bereiken daarvan. Daarbij wordt ook beoordeeld of dit middels de tarieven aan de sector ten goede is gekomen. De nader bekeken aspecten betreffen de arbeidsvergoeding, de beschikbaarheidsuren daarbinnen, enkele andere door de ACM opgelegde kortingen, de overheadkosten en de algemene besparing op de kosten.

²⁰ Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder j, van de Loodsenwet

²¹ Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27k van de Loodsenwet

²² MvT Wmr pagina 24

Kostenstructuur van het Loodswezen

Wanneer gekeken wordt naar behaalde efficiëntievoordelen en de mate waarin die aan de sector ten goede zijn gekomen, is inzicht in de kostenstructuur van het Loodswezen van belang. De kosten van het Loodswezen bestaan globaal uit de volgende componenten²³:

- Arbeidsvergoeding;
- Beloodsen en plannen (kosten van vaartuigen en overige kosten beloodsen en plannen);
- Overige landelijke en regionale kosten (inclusief kosten publiekrechtelijke organisatie);
- Vermogensvergoeding;
- FLP/FLO.

Achtereenvolgens wordt op deze kostencomponenten ingegaan, om nadien te analyseren of efficiëntievoordelen zijn behaald en of deze aan de sector ten goede zijn gekomen.

Arbeidsvergoeding

De arbeidsvergoeding bestaat uit de vermenigvuldiging van de besteedde tijd aan verschillende activiteiten en bijbehorende uurtarieven. De activiteiten betreffen bruguren (aan boord van een te beloodsen schip, dit zijn derhalve directe uren), wacht- en reisure, en beschikbaarheidsuren (deze laatste zijn indirecte uren).

Het uurtarief van de arbeidsvergoeding van het Loodswezen is bij ministeriële regeling, de Regeling markttoezicht registerloodsen, vastgelegd op het niveau van 2003²⁴. Het uurtarief van de arbeidsvergoeding kan jaarlijks worden verhoogd op basis van de CBS-index voor cao-lonen. Voor de verschillende activiteiten staan verschillende uurtarieven. Voor de directe uren (burguren) geldt het standaard uurtarief. Het uurtarief van de wacht- en reisure is vastgelegd op 2/3 van het standaarduurtarief. Voor de beschikbaarheidsuren geldt een factor van 1/3. De uurtarieven van het Loodswezen zijn zodoende een gegeven. Verderop in dit hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding.

Beloodsen en plannen

De kosten van beloodsen en plannen bestaan uit de kosten van de vaartuigen en overige kosten van beloodsen en plannen. Eerst wordt op de kosten van de vaartuigen ingegaan. De kosten van de vaartuigen bestaan uit afschrijving, onderhoudskosten en exploitatiekosten van de vaartuigen. Deze kostenpost heeft een wezenlijke invloed op het kostenniveau van het Loodswezen.

Het Loodswezen heeft de M-klasse en alle andere vaartuigen destijds van het Rijk overgenomen. De M-klasse vaartuigen waren allen van ongeveer hetzelfde bouwjaar. Deze dienen zodoende in één keer vervangen te worden. Oude schepen waren zo goed als afgeschreven. Ook de tenders werden bij de

²³ In de financiële verantwoordingen van het Loodswezen wordt een iets fijnmazigere indeling aangehouden; voor het doel van dit hoofdstuk volstaat een globalere indeling

²⁴ Zie de Regeling markttoezicht registerloodsen, Stcrt. 2007, nr. 251, pag. 37, met name artikel 6

overheid in het algemeen in serie kort achter elkaar gebouwd. Daarom is het Loodswezen al met de invoering van vaartuigen van de Discovery-klasse naar iets meer spreiding gegaan. Nu is in het vlootplan voorzien in een gelijkmatige vervangingsinvestering van de nieuwe tenders, zodat uiteindelijk slechts één tender per ongeveer 15 maanden gebouwd hoeft te worden. Het Loodswezen streeft zoveel mogelijk naar gelijkmatige investeringen. De vervanging van de P-klasse is daarvoor ook over 3 boekjaren gespreid.

Door de investeringen in een drietal nieuwe loodsvaartuigen en de vervanging van de loodstenders zijn de afschrijvingskosten en de vermogenskosten van het Loodswezen sinds 2013 toegenomen. In die zin draagt de vlootvernieuwing bij aan een stijging van de tarieven. Door de lange levensduur van de vaartuigen hebben de kosten voor een langere periode een vast karakter; als investeringen eenmaal gedaan zijn ligt de afschrijving vast.

De overige kosten beloodsen en plannen bestaan uit bemanning vaartuigen, helikoperkosten, overige vervoerskosten en de kosten van de planning. In deze kostenpost zijn de kosten van de bemanning van de vaartuigen en de overige vervoerskosten dominant, en in mindere mate planning en helikopters. Aan sommige kostenposten liggen vaste contracten ten grondslag. Andere kosten, zoals de vervoer- kosten, zijn variabel en daarmee gedeeltelijk beïnvloedbaar.

Overige landelijke en regionale kosten en kosten publiekrechtelijke organisatie (RLc's/NLc)

Dit betreft kosten als huisvesting, ondersteunende staf, ICT, kantoorkosten en dergelijke zowel op landelijk als regionaal niveau. De kosten van RLc's en NLc betreffen onder andere de kosten van het personeel bij deze publiekrechtelijke organisaties. De kosten zijn gedeeltelijk vast en gedeeltelijk variabel.

Vermogensvergoeding

De vermogensvergoeding is gebaseerd op de vastgestelde WACC²⁵. Het bedrag dat wordt doorberekend hangt ook af van de *capital base* (boekwaarde totaal geïnvesteerd bedrag) en fluctueert dus jaarlijks. Met name door de verhoging van de *capital base* stijgen de kosten de afgelopen jaren.

FLP/FLO

De problematiek van de niet gefinancierde backservice vloeit voort uit de verzelfstandiging in 1988. De overheid heeft destijds de toen bestaande backservice niet afgefinancierd en meegegeven aan het Loodswezen. De afbouw van de percentages FLP/FLO is mogelijk doordat binnen het Loodswezen een aantal maatregelen genomen zijn, namelijk afschaffen van FLP voor loodsen en FLO voor varende medewerkers. Gegeven het feit dat dit inmiddels besloten is en het hier een backservice betreft zijn de kosten nu niet meer beïnvloedbaar. Er is sprake van dalende kosten voor de gebruikers

²⁵ Conform WACC-besluit 14 april 2008. In hoofdstuk V wordt verder ingegaan op het door het Loodswezen aangetekende bezwaar en beroep op dit besluit, het nieuwe besluit in 2013 en de daaruit volgende nacalculaties

als gevolg van de genomen maatregelen. Op de verdere achtergrond van de kosten en de daling daarvan door de jaren heen wordt uitgebreid ingegaan in Bijlage 1.

Ontwikkeling kostencomponenten

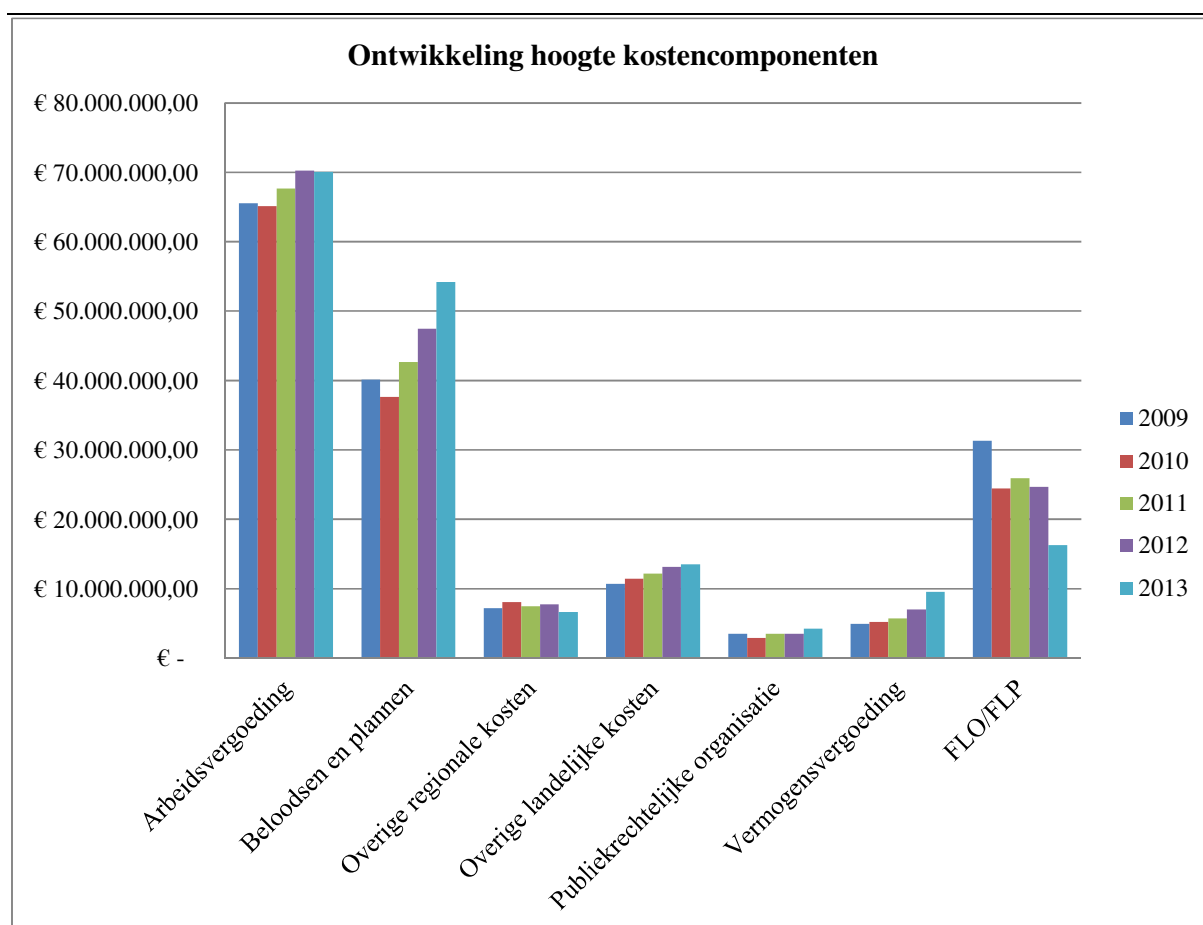
Onderstaand is de ontwikkeling van de kosten van de verschillende componenten weergegeven over de afgelopen jaren, zowel in absolute getallen als in relatieve termen.

Tabel III.4: Hoogte en ontwikkeling kostencomponenten

Hoogte kostencomponenten					
Kostencomponent:	2009	2010	2011	2012	2013
Arbeidsvergoeding	€ 65.541.000,00	€ 65.098.000,00	€ 67.654.000,00	€ 70.252.000,00	€ 70.063.000,00
Beloodsen en plannen	€ 40.137.000,00	€ 37.597.000,00	€ 42.677.000,00	€ 47.465.000,00	€ 54.165.000,00
Overige regionale kosten	€ 7.150.000,00	€ 8.066.000,00	€ 7.477.000,00	€ 7.715.000,00	€ 6.656.000,00
Overige landelijke kosten	€ 10.665.000,00	€ 11.429.000,00	€ 12.197.000,00	€ 13.145.000,00	€ 13.542.000,00
Publiekrechtelijke organisatie	€ 3.488.000,00	€ 2.906.000,00	€ 3.508.000,00	€ 3.499.000,00	€ 4.235.000,00
Vermogensvergoeding	€ 4.935.000,00	€ 5.183.000,00	€ 5.716.000,00	€ 7.006.000,00	€ 9.544.000,00
FLO/FLP	€ 31.318.000,00	€ 24.411.000,00	€ 25.906.000,00	€ 24.679.000,00	€ 16.308.000,00
Totaal	€ 163.234.000,00	€ 154.690.000,00	€ 165.135.000,00	€ 173.761.000,00	€ 174.513.000,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefvoorstellen

Figuur III.4 : Ontwikkeling hoogte kostencomponenten



Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefvoorstellen

Tabel III.5: Kostencomponenten als deel van het totaal

Percentage kostencomponenten als delen van het geheel					
Kostencomponent:	2009	2010	2011	2012	2013
Arbeidsvergoeding	40%	42%	41%	40%	40%
Beloodsen en plannen	25%	24%	26%	27%	31%
Overige regionale kosten	4%	5%	5%	4%	4%
Overige landelijke kosten	7%	7%	7%	8%	8%
Publiekrechtelijke organisatie	2%	2%	2%	2%	2%
Vermogensvergoeding	3%	3%	3%	4%	5%
FLO/FLP	19%	16%	16%	14%	9%
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* In 2009 is de FLP/FLO niet gelijk aan 22% vanwege de tijdelijke teruggave aan Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-IJmond. Ook in andere jaren leidt dit tot (kleinere) afwijkingen.

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefvoorstellen

Uit de tabel blijkt dat de arbeidsvergoeding de grootste component is binnen de kostenstructuur, met een aandeel van 40%. De kosten van beloodsen en planning nemen daarna het grootste aandeel in, waarbij over de afgelopen jaren met name vanwege noodzakelijke vervangingsinvesteringen een stijging heeft plaatsgevonden naar 30% van de totale kosten. De kosten van de FLP/FLO zijn sterk gedaald en daarmee is ook het aandeel in de totale kosten onder de 10% gekomen.

Uitgelichte componenten voor de analyse van de behaalde efficiëntievoordelen

Wanneer de beleidsdoelstelling wordt geëvalueerd zijn er een aantal kostencomponenten waar geen efficiëntievoordelen kunnen worden behaald en een aantal componenten die nadere analyse behoeven. Wat betreft de FLP/FLO en de vermogensvergoeding vindt geen nadere analyse plaats, omdat de kosten geen verband hebben met mogelijke efficiëntievoordelen cq. het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen. Ook voor de afschrijvingskosten van de vaartuigen binnen de kosten van beloodsen en plannen is dat het geval. Voor de andere kostencomponenten zou dit verband met eventuele efficiëntievoordelen of het bereiken van de meest efficiënte werkwijze er wel kunnen zijn, en dit zal daarom navolgend worden onderzocht. Hierbij wordt geen precies onderscheid gemaakt tussen regionale kosten, landelijke kosten, kosten publiekrechtelijke organisatie en overige kosten beloodsen en plannen, maar een grovere benadering gehanteerd, door te kijken naar de overheadkosten van het Loodswezen en naar de uitwerking van de algemene besparing op de kosten. Ook de arbeidsvergoeding wordt belicht. Onderstaand worden zodoende drie aspecten geanalyseerd:

- De arbeidsvergoeding en de beschikbaarheidsuren daarbinnen;
- Overheadkosten Loodswezen;
- Algemene besparing op de kosten.

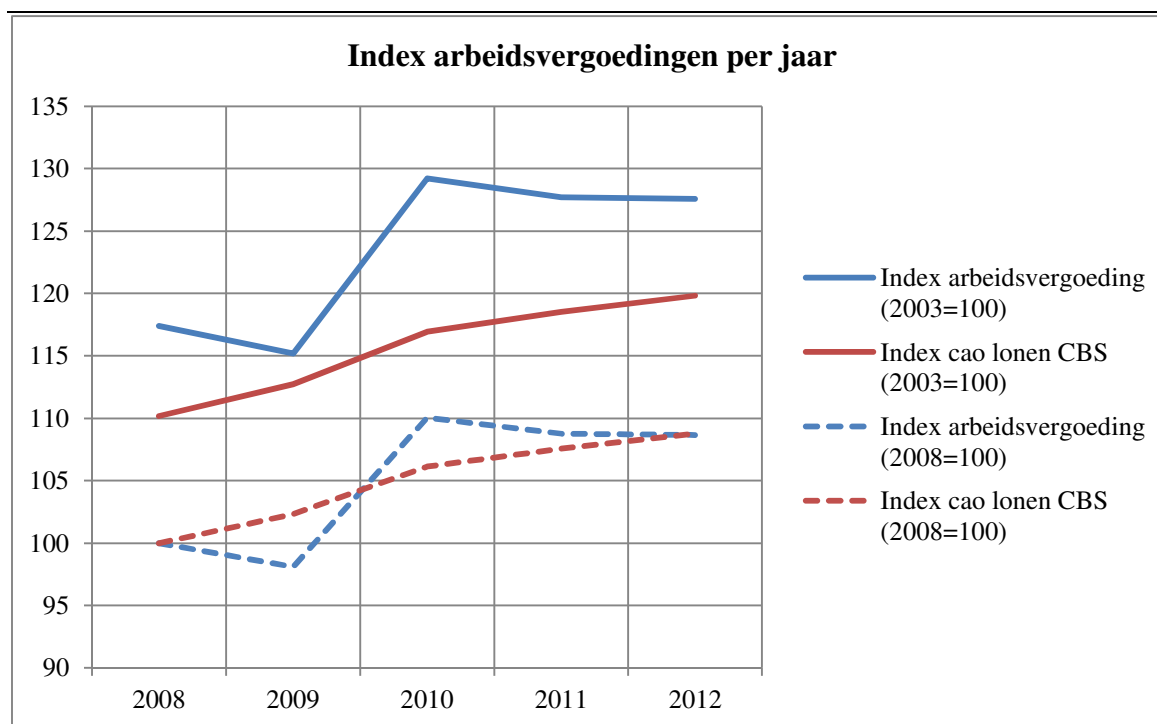
De ontwikkeling van de arbeidsvergoeding

Bovenstaand is weergegeven dat de kostencomponent van de arbeidsvergoeding is gestegen van 65,5 miljoen euro in 2008 naar 70 miljoen euro in 2013. In Bijlage 1 is de totale gerealiseerde arbeids-

vergoeding omgerekend naar de arbeidsvergoeding per loods en is daarvan de ontwikkeling weergegeven. Relevant voor dit hoofdstuk is het duiden van de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding per loods om te bezien of efficiëntievoordelen zijn behaald en/of is bijgedragen aan de meest efficiënte werkwijze en of dat ook aan de sector ten goede is gekomen.

Om de ontwikkeling van de vergoedingen te kunnen duiden is het belangrijk deze in perspectief te plaatsen. Dit wordt gedaan door de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding te vergelijken met de ontwikkeling van de cao lonen volgens het CBS. De uurtarieven zijn immers vastgelegd in 2004, op het niveau van 2003, en worden sindsdien geïndexeerd met de ontwikkeling van de cao lonen volgens het CBS. In onderstaande figuur is de index van de arbeidsvergoeding en de index van de cao lonen tegen elkaar uitgezet. Om de relatieve ontwikkeling van beide indices ten opzichte van 2008 te schetsen is ook dit in Figuur III.5 weergegeven in de gestippelde lijnen.

Figuur III.5 : Index vergoedingen per loods per jaar en index cao lonen CBS



Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordingen en Tariefvoorstellen Loodswezen en opgave Loodswezen

In de figuur is te zien dat gedurende de periode waarop de evaluatie van toepassing is de index van de uitgekeerde arbeidsvergoedingen zich boven de index voor de cao lonen beweegt. Dit verschil is structureel. De figuur toont echter ook dat de arbeidsvergoeding en de index zich sinds 2008 gelijk hebben ontwikkeld. Het uiteenlopen van beide indices heeft dus voorafgaand aan de reguleringsperiode plaats gevonden. Verder wordt duidelijk dat de uitgekeerde arbeidsvergoeding fluctueert. In drie van de onderzochte jaren is deze gedaald, in één jaar is de arbeidsvergoeding sterk gestegen. De

fluctuaties worden veroorzaakt door een verschil tussen de prognoses in de tariefvoorstellen ten aanzien van de uren (geraamde directe uren per scheepsklasse en per havengebied en de verschillende typen indirecte uren), en de daadwerkelijk gemaakte uren. Als een groter aantal reizen geraamd wordt maar het aantal reizen in de praktijk vervolgens tegenvalt, blijft de arbeidsvergoeding achter. Dit wordt geïllustreerd door de scherpe daling van de arbeidsvergoeding in 2009. Dit effect kan overigens ook omgekeerd plaatsvinden: een laag aantal geraamde uren leidt tot een relatief hoog tarief omdat de kosten van de loodsenorganisatie over een kleiner aantal afnemers moet worden verdeeld. Als de daadwerkelijke gemaakte uren vervolgens hoger liggen stijgt de totale opbrengst aan arbeidsvergoedingen relatief snel.

Dat de arbeidsvergoeding per loods zich ten opzichte van het basisjaar in 2003 structureel boven de index cao lonen heeft bevonden (waarna het verschil na 2008 ongeveer gelijk is gebleven) kent een tweetal mogelijke oorzaken. Ten eerste is de stijging van de gemiddelde scheepsgrootte van invloed geweest op de hogere arbeidsvergoedingen. De grootste schepen betalen een tot zes keer hoger uurtarief dan de kleinere schepen. Omdat de uurtarieven per scheepsklasse geïndexeerd worden en het aandeel grote schepen jaarlijks toeneemt (waarvoor het hoogste uurtarief geldt) ligt de feitelijke stijging van het *gemiddelde* uurtarief boven de index cao-lonen. Ten tweede is het aantal loodsreizen per loods gestegen, deels door een lichte daling van de loodsenformatie en deels door een grote stijging van het scheepvaartaanbod in de economisch goede jaren tussen 2003 en 2008. Hierdoor kon een groeiende totale arbeidsvergoeding over minder loodsen verdeeld worden.

Vastgesteld kan worden dat de stijging van de uitgekeerde arbeidsvergoedingen per loods, en dus de inkomens van de loodsen, hoger is dan de stijging van de lonen volgens de cao-index, hoofdzakelijk vanwege de schaalvergroting in de scheepvaart en deels vanwege het realiseren van een groter aantal uren per loods²⁶. De grootste stijging had reeds plaats gevonden in de periode tussen 2004 en 2008. Sinds 2008 is het verschil tussen de arbeidsvergoeding en de index cao lonen in stand gebleven, maar fluctueerde wel sterk van jaar op jaar. De schaalvergroting in de scheepvaart en de daardoor gestegen arbeidsvergoeding is een grotendeels in de periode vóór 2008 behaald efficiëntievoordeel met een exogene oorsprong. Omdat de arbeidsvergoeding vóór 2008 sneller gestegen is dan de cao-index kan worden vastgesteld dat dit efficiëntievoordeel in ieder geval deels als arbeidsvergoeding is uitgekeerd in plaats van dat dit via lagere tarieven aan de sector ten goed is gekomen. Dit geldt voor de periode van vóór 2008, maar ook voor de periode daarna waarin regulering plaatsvond. Het verschil tussen de arbeidsvergoeding en de cao-index is immers sinds 2008 niet afgenomen, dus de vóór 2008 behaalde efficiëntievoordelen zijn sinds de instelling van het toezicht niet alsnog aan de sector ten goede gekomen.

²⁶ Gebaseerd op de aanname dat het aantal loodsdiensturen door groeiend scheepvaartverkeer sinds 2003 is gestegen en dat er met minder loodsen (dus) meer uren worden gemaakt

Deze conclusie verdient enige nuancering: in de periode vóór 2008 zijn er tevens voordelen aan de sector ten goede gekomen in de vorm van frequentiekortingen en het (deels) achterwege laten van 'indexeringen'. Dit kwam al dan niet ten laste van de arbeidsvergoeding.

De beschikbaarheidsuren binnen de arbeidsvergoeding

Zoals gezegd ligt de prijscomponent van de arbeidsvergoeding vast. Onderstaand wordt ingegaan op de hoeveelheidscomponent (en specifiek op de beschikbaarheidsuren). De ACM heeft in het Tariefbesluit voor 2010 een korting opgelegd op deze uren. Dit punt is jarenlang onderwerp geweest van discussie tussen het Loodswezen en de ACM en het Loodswezen heeft tegen besluiten aangaande dit onderwerp beroep aangetekend bij het CBb. Op 5 september 2013 oordeelde het CBb dat de korting rechtmatig is.

Beschikbaarheidsuren en de opgelegde korting

Beschikbaarheidsuren zijn de uren dat de registerloods thuis beschikbaar (oproepbaar) is in afwachting van zijn inzet voor een te loodsen schip. Deze uren zijn de resultante van het totaal aan ingeroosterde tijd van de loodsen verminderd met tijden voor bruguren, reizen en wachten tussen reizen. Hoe meer brug-, reis- en wachturen er worden geraamd, hoe minder groot het aantal beschikbaarheidsuren is, omdat de beschikbaarheidsuren een resultante zijn van bovenstaande elementen.

Het tariefbesluit voor het jaar 2010 voorziet in een efficiëntiekorting op de beschikbaarheidsuren ten opzichte van het tariefvoorstel. De ACM meent dat het aantal beschikbaarheidsuren te hoog was omdat er sprake was van een hoger aantal beschikbaarheidsuren bij een afnemend aantal geraamde loodsreizen (de vraag naar loodsreizen in 2010 is duidelijk kleiner dan daarvoor). Het hoge aantal ingeroosterde uren (en daaruit voortvloeiend het aantal beschikbaarheidsuren) dat door het Loodswezen in het tariefvoorstel was voorzien, draagt volgens de ACM niet bij aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze en leidt tot onnodig hoge kosten voor klanten. De ACM heeft bij het bepalen van de korting als uitgangspunt genomen dat de efficiëntie van het Loodswezen ten opzichte van de jaren voorafgaand aan de regulering in ieder geval niet minder mag worden. Het Loodswezen daarentegen meende dat de ACM niet bevoegd was over het aantal beschikbaarheidsuren te beslissen en geeft aan dat het afbreuk doet aan de kwaliteit van de loodsdienstverlening.

Kort samengevat ziet de ACM beschikbaarheidsuren als een bron van inefficiëntie terwijl de NLc deze als een resultante voortkomend uit de doelstelling van de Loodsenwet, waaronder de gewenste kwaliteit, beschouwt. Deze discussie is ontstaan in een context waarbinnen het Loodswezen vanaf 2009 geconfronteerd werd met de gevolgen van de wereldwijde economische crisis, die ook het scheepvaartverkeer in sterke mate heeft geraakt. Het aantal verwachte reizen daalde sterk en het aantal bruguren werd daarom aanzienlijk kleiner.

Met de uitspraak van 5 september 2013 is duidelijk geworden dat de inroostering van de beschikbaarheidsuren zoals in het Tariefvoorstel van 2010 naar voren kwam onvoldoende bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze en de korting van de ACM rechtmatig is. De korting heeft daarmee bijgedragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. De korting betekende een verlaging van de tariefgrondslag met 3,1%²⁷.

Andere opgelegde kortingen

Naast de korting op de beschikbaarheidsuren die ACM in het tariefbesluit 2010 heeft gehanteerd zijn ook in andere tariefbesluiten door de ACM de tarieven in afwijking van het tariefvoorstel vastgesteld. In een aantal gevallen betreft het kortingen die structureel van aard zijn en dus ook in toekomstige tariefvoorstellen effect zullen hebben. Deze kortingen zijn ook van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de loodsgeldtarieven. Het betreft de volgende afwijkingen:

- 2011: in de beslissing op bezwaar is daarnaast gecorrigeerd voor het compensatieverlof van registerloodsen (tariefverlaging: 0,7%);
- 2012: Diverse correcties voor het compensatieverlof, reis- en wachturen e.d. (kostenverlaging 1.418.872 euro);
- 2013: Efficiëntiekorting op standby-uren in de regio Scheldemonden (kostenverlaging: 1.866.539 euro). Correcties voor LOA-uren en rusturen in de regio IJmond (kostenverlaging: 592.893 euro).

Tegen de korting in 2011 is door het Loodswezen geen bezwaar of beroep aangetekend. Het bezwaar tegen het Tariefbesluit 2012 is uiteindelijk ingetrokken. Het Loodswezen is in beroep gegaan tegen de korting voor 2013. Het CBb oordeelde op 5 september 2013 dat de correctie voor de LOA-uren en rusturen in de regio IJmond onvoldoende gemotiveerd was. De efficiëntiekorting op de standby-uren in de regio Scheldemonden was wel rechtmatig. De opgelegde kortingen hebben de kostenbasis verminderd, wat leidt tot lagere tarieven. De kortingen hebben zodoende bijgedragen aan de meest efficiënte werkwijze én zijn ten goede gekomen aan de gebruiker.

Overheadkosten

De overheadkosten van het Loodswezen hebben in de afgelopen jaren tot discussie geleid tussen het Loodswezen en de ACM. De ACM heeft met betrekking tot de overheadkosten een korting toegepast in het tariefbesluit 2010. Hierop heeft het Loodswezen beroep aangetekend bij het CBb, die deze korting heeft teruggedraaid. Het CBb heeft de uitspraak gedaan dat, wil de ACM afwijken ten aanzien van een bepaalde post in het tariefvoorstel, er met 'enige evidentie' sprake van dient te zijn dat die post niet voldoet aan de eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit. De argumentatie voor de door de ACM in de tariefbesluiten opgelegde korting op overhead, was volgens het CBb te globaal en te weinig gebaseerd op een specifieke beoordeling van de verschillende (sub)posten van de overheadkosten. Ook de door de ACM gehanteerde norm, te weten 1% (de consumentenprijsindex), voldeed

²⁷ Tariefbesluit 2010, ACM nummer 103744/77

niet c.q. was onvoldoende onderbouwd. De door de ACM toegepaste efficiëncykorting kwam neer op een generieke doelmatigheidskorting, en dat is wettelijk niet toegestaan²⁸ aldus het CBb.

Inhoudelijk kan over de hoogte van de overheadkosten het volgende worden gesteld. Bij de meest efficiënte werkwijze zullen de kosten van de overhead zo laag mogelijk zijn om de loodsdiensverlening te realiseren. In het kader van het tariefvoorstel 2011 heeft de ACM opdracht gegeven aan Berenschot om onderzoek²⁹ te doen naar de overhead van het Nederlands Loodswezen. Uit het opgenomen overzicht bleek dat de overhead bij het Loodswezen één van de laagste waardes had uit de database van Berenschot. In het kader van het tariefvoorstel 2012 heeft de ACM de Hay Group laten kijken naar de arbeidskosten van het personeel dat in dienst is van het Loodswezen. Algemene conclusie was dat de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zich op of net boven het mediaanniveau (het niveau van de middelste waarneming) bevond. Uitgaand van de resultaten van de onderzoeksbureaus kan worden vastgesteld dat de overheadkosten van het Loodswezen naar tevredenheid scoren en dit komt ten goede aan de sector; deze kosten zijn immers versleuteld in de tarieven.

Tegelijkertijd wordt vanuit de ACM het risico onderkend dat er voor het Loodswezen een prikkel is om de begroting van de (overhead)kosten structureel zo hoog mogelijk vast te stellen. De wet bevat geen verplichting om het verschil tussen begroting en realisatie te verrekenen; een te hoge begroting kan op die manier leiden tot extra inkomsten die niet in een navolgend jaar verrekend hoeven te worden. De ACM heeft echter niet kunnen vaststellen of van een dergelijke werkwijze sprake zou zijn. Het vaststellen van een structurele begrotingswijze kan pas worden vastgesteld als er voor een aantal jaren begrotings- en realisatiegegevens beschikbaar zijn. Een dergelijke gegevensreeks wordt nu met de tariefbesluiten 2009-2013 (begroting) en de financiële verantwoordingen over 2009-2012 (realisatie) opgebouwd. In de eerdere besluiten kon derhalve niet worden vastgesteld of de door ACM veronderstelde prikkel zich voordoet. ACM heeft daarom primair de begroting van jaar tot jaar gecontroleerd.

Algemene besparing op de kosten

In het kader van het bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze, spreekt de Loodsenwet over een “voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten” (artikel 27c, lid 6, onder g). Hieraan is in verschillende tariefvoorstellen invulling gegeven door het Loodswezen.

In 2010 is, in het kader van het verhogen van de efficiëntie, een bezuiniging ingevoerd door integratie van de twee tenderdiensten in Harlingen/Terschelling en Den Helder. Gezien de grilligheid van het scheepvaartaanbod in beide zeehavens bleek het in de praktijk echter vaak niet mogelijk voor de tenderbemanning om binnen een redelijke tijd van Harlingen naar Den Helder of vice versa te reizen,

²⁸ Deze jurisprudentie heeft implicaties voor de zwaarte van de bewijslast vanuit de ACM, zie hiervoor verder hoofdstuk V

²⁹ Rapport Berenschot “Rapportage beoordeling overhead Loodswezen”, oktober 2010

mede gezien de onderlinge afstand en gelijktijdige verzoeken om beloodsing in zowel Harlingen als Den Helder. Om geen afbreuk te doen aan het kwaliteitsniveau van de loodsdiensverlening, heeft het Loodswezen deze efficiëntiemaatregelen onbedoeld weer moeten terugdraaien.

In 2011 is er geen sprake geweest van een algemene besparing op de kosten, met uitzondering van een besparing van 192.000 euro. In 2012 werd er een algemene besparing op de kosten doorgevoerd met een waarde van 767.000 euro. Dit kwam voor rekening van een besparing op de IPL-uren, aanpassing van het heli-contract en lagere verzekeringslasten. Hier stonden echter (hogere) kostenstijgingen tegenover in deze jaren op andere posten.

Het Loodswezen heeft zich ingespannen om een bijdrage te leveren aan de meest efficiënte werkwijze bij de aanschaf van nieuwe vaartuigen. Er is bij de vaartuigaanschaf gekozen voor monohull vaartuigen van circa € 30 miljoen per stuk, terwijl in de buurlanden België en Duitsland is gekozen voor moeder-SWATH vaartuigen met een aanschafprijs van circa € 60 miljoen per stuk. Omdat de nieuwe vaartuigen de geheel afgeschreven vaartuigen vervangen leidt dit door afschrijvingen en vermogenskosten wel tot een kostenstijging, maar de wijze waarop dit in de bedrijfsvoering is ingevuld, is onderdeel van het invulling geven aan een zo efficiënt mogelijke werkwijze. Dit heeft in 2013 voor het eerst effect gehad. De investeringsbeslissing was al eerder in voorbereiding.

De algemene kostenbesparingen zijn beperkt gebleven. Zij bedroegen, ten hoogste in 2012, 0,4% van kostenbasis³⁰ van het Loodswezen. In andere jaren was dit lager of nul. Het Loodswezen doet echter wel een inspanning om een algemene besparing op de kosten te kunnen behalen. Aangezien het hier om een verlaging van de kostenbasis gaat die leidt tot lagere tarieven is dit voordeel aan de gebruikers ten goede gekomen. Er is echter sprake van een zeer beperkte besparing.

Conclusies behaalde efficiëntievoordelen en de mate waarin die aan de sector ten goede zijn gekomen

Ten aanzien van de evaluatie van het beleidsdoel om behaalde efficiencyvoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen, is de ontwikkeling van een aantal kostencomponenten, de mate waarin hier efficiencyvoordelen behaald zijn en de mate waarin deze aan de sector ten goede zijn gekomen geanalyseerd. Deze componenten zijn de arbeidsvergoeding en de overhead. Daarnaast worden algemene besparingen op de kosten en door de ACM opgelegde kortingen beschouwd.

Wat betreft de arbeidsvergoeding wordt geconcludeerd dat er in het verleden efficiencyvoordelen zijn behaald die tot een sterkere stijging van de arbeidsvergoeding hebben geleid, dan verwacht kon worden op basis van de indexatie van het uurtarief. De voordelen als weerspiegeld in de arbeidsvergoeding zijn niet voor 2008, maar ook niet in de periode daarna aan de gebruikers ten goede

³⁰ De hoogtes hiervan voor de verschillende jaren zijn opgenomen in Tabel III.4

gekomen. In de afgelopen jaren heeft de arbeidsvergoeding zich gemiddeld immers net zo ontwikkeld als de index van de cao-lonen. Ten aanzien van de overhead wordt de conclusie getrokken dat het Loodswezen hier efficiënt werkt en dat dit voordeel aan de gebruikers ten goede komt. Algemene besparingen op de kosten leiden tot een voordeel voor de gebruikers, alhoewel deze zeer beperkt zijn (0,4% van de tariefgrondslag). De ACM ten slotte, heeft door het opleggen van enkele kortingen van rond de 1% de kostenbasis in beperkte mate verlaagd. De korting op de beschikbaarheidsuren in 2010 verlaagde de tariefgrondslag met 3,1%. Ook dit komt aan de gebruikers ten goede. Al met al kan er worden geconcludeerd dat er beperkt sprake is geweest van behaalde efficiencyvoordelen, die aan de sector ten goede zijn gekomen.

III.4. BORGING VAN DE PUBLIEKE BELANGEN

Achtergrond van de beleidsdoelstelling

De borging van publieke belangen is expliciet benoemd als beleidsdoel in de MvT van de Wet markttoezicht registerloodsen. Hierbij werd de volgende toelichting op dit beleidsdoel opgenomen:

“De scheepvaartsector en de havenbesturen en -bedrijven zijn niet alleen gebaat bij loodsdienstverlening tegen een zo laag mogelijke prijs. Kwaliteit van de dienstverlening is ook van groot belang. Evident is dat de huidige kwaliteit van de loodsdienstverlening in Nederland hoog is. Dat betekent dat het Loodswezen voldoende financiële ruimte moet hebben voor adequate investeringen in beloodsingsmiddelen, opleidingen en technische innovatie om het hoge peil blijvend te kunnen garanderen. Bij het bepalen van de tarieven moet daarmee rekening worden gehouden. Een ander aspect is dat andere leveringsvoorwaarden dan de prijs, zoals de beschikbaarheid ook van invloed zijn op de verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienst. Ook voor de afweging van deze publieke belangen met het specifieke belang van prijs en prestatie is een onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk.”

Het dominante publieke belang met betrekking tot de loodsdienstverlening is het waarborgen van de continuïteit en kwaliteit in de loodsdienstverlening om zodoende een bijdrage te kunnen leveren aan een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer (vanuit de Loodsenwet beredeneerd). Het dominante publieke belang met betrekking tot de afhandeling van het scheepvaartverkeer is dat het veilig en vlot gebeurt (beredeneerd vanuit de Scheepvaartverkeerswet). Hieraan levert de loodsdienstverlening een bijdrage. Er bestaat ook samenhang tussen de kwaliteit van de loodsdienstverlening en de continuïteit ervan, die samenhangt met het aantal registerloodsen dat samen het korps vormt.

Aanpak evaluatie beleidsdoel borging van de publieke belangen

Voor de evaluatie van dit beleidsdoel wordt allereerst bekeken hoe kwaliteit is ingebed in de regelgeving en in de organisatie van het Loodswezen. Vervolgens wordt bekeken hoe verantwoording over de kwaliteit wordt afgelegd, omdat de kwaliteit door het Loodswezen wordt gemeten, en welke ontwikkelingen een rol speelden. Tot slot wordt in deze evaluatie ingegaan op de relatie tussen kwali-

teit en (het afzien van) marktwerking, omdat hier bij de instelling van de wet aandacht voor werd gevraagd.

Inbedding kwaliteit in organisatie en regelgeving

In de MvT van de Loodsenwet werd aangegeven dat de kwaliteit van het werk van de loodsen afdoende wordt gegarandeerd door de Loodsenwet, de daarop gebaseerde gedrags- en beroepsregels en de verordeningen van de Nederlandse loodsencorporatie. Onderstaand wordt toegelicht hoe de kwaliteit is ingebed in de organisatie en regelgeving.

De kwaliteitseisen voor de loodsdienstverlening zijn bij of krachtens de Loodsenwet vastgelegd (dus ook in de Loodsenwet). De verordeningen zijn vastgelegd door de ledenvergadering van de Nederlandse loodsencorporatie, nadat de ontwerpen zijn gepubliceerd en een ieder daarop kan inspreken. De totstandkoming vindt plaats overeenkomstig de Loodsenwet en de Algemene Wet bestuursrecht. Het kwaliteitsniveau dat zal worden geboden door het Loodswezen wordt zodoende primair bepaald door de bij en krachtens deze algemeen verbindende voorschriften en verordeningen gestelde normen.

Het Loodswezen stelt³¹ dat het op zodanige wijze is ingericht dat het door middel van maximale inspanning uitvoering geeft aan de aan hem toegewezen taken met als hoofddoel een bijdrage te leveren aan een veilig en vlot scheepvaartverkeer, en daarbij op een efficiënte wijze zorg te dragen voor de continuïteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Dit publieke belang komt ook naar voren in de in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van de Loodsenwet opgenomen verplichting van het bestuur van de RLc om er voor zorg te dragen dat de RLc leerovereenkomsten aangaat met adspirant-registerloodsen. De aanstelling van voldoende aspirantregisterloodsen is noodzakelijk voor de continuïteit van de dienstverlening.

De wetgever heeft tevens voorzien in de mogelijkheid om zo nodig bestuursdwang toe te passen om deze continuïteit te borgen (vgl. artikel 46 Loodsenwet). Met andere woorden, de wetgever heeft hiermee langs publiekrechtelijke weg de continuïteit in de dienstverlening gewaarborgd. De verantwoordelijkheid om daarin te voorzien berust uitsluitend bij het bestuur van de RLc. Hiermee heeft de wetgever ook willen voorkomen dat de registerloodsen vanuit hun economische belangen anderszins zouden kunnen besluiten. Daarnaast dient de ledenvergadering van de NLc bij verordening te voorzien in de verplichting van registerloodsen om te voorzien in een doelmatige dienstverlening, waaronder de verplichting van registerloodsen om zijn diensten tijdig beschikbaar te stellen. Tijdig is in dit verband een redelijk te achten tijd waarop ook daadwerkelijk over een loods kan worden beschikt (vgl. Memorie van Toelichting op het voorstel van de Loodsenwet par. 4.1.2.4), nadat de kapitein die ter zake aan zijn meldingsplicht, de tijdsperioden van de ETA/ETD, voor het verkrijgen van een loods heeft voldaan (vergelijk artikel 12 Scheepvaartverkeerswet).

³¹ Zie bijvoorbeeld tariefvoorstel 2012, paragraaf 2.2.2

“Deze wettelijke eisen betekenen dat een RLC-bestuur steeds voor perioden van ca. 8 jaar moet inschatten welk aantal registerloodsen benodigd is om te kunnen voorzien in de continuïteit van de dienstverlening. Alleen op deze wijze kan voorzien worden in de continuïteit van de dienstverlening overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen. Hierbij is de noodzakelijk doorlopende behoorlijke beroepsuitoefening gewaarborgd en een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer, dat altijd moet plaatsvinden, verzekerd. Op de beschikbaarheid kunnen de RLC-besturen – die op dit punt het bevoegde gezag zijn – derhalve slechts op een langere termijn sturen en wel via de omvang van de loodsenformatie. Er zijn thans geen structurele ontwikkelingen die nopen tot aanpassing van de loodsenformatie.”

Verantwoording over de kwaliteit

Een van de aspecten met betrekking tot het publieke belang rond de loodsdienstverlening is de kwaliteit van het (werk van het) Loodswezen. Het Loodswezen laat de kwaliteit van haar dienstverlening jaarlijks onderzoeken, zoals verplicht is ingesteld in de Loodsenwet. Voor de definitie van kwaliteit en de te onderzoeken criteria wordt daarbij aangesloten bij de internationale modellen/literatuur die de externe consultant daarvoor gebruikt. Het betreft het “Service and Quality”-model van Parasuraman, Berry en Zeithaml uit 1991. De kwaliteit van het Loodswezen wordt in kaart gebracht op de volgende aspecten en subaspecten: loodsenkorps (opleidingseisen, opbouw korps, uitkomsten klanttevredenheidsonderzoek), vloot (operationele vloot en de eisen die daaraan gesteld worden door het Nederlandse Loodswezen), processen en systemen (vertragingen, incidenten, tijdigheid loods aan boord), de interne organisatie (juistheid, tijdigheid en kwaliteit facturatie) en professionaliteit (gebruik ondersteunende navigatieapparatuur en extern gegeven adviezen).

Eén van aspecten die in het kader van de kwaliteit van het Loodswezen in ieder geval van belang is de tijd die het kost om een loods beschikbaar te krijgen volgens de ETA/ETD-regeling³². Uit de rapportages blijkt dat in veel gevallen binnen een kortere tijd een loods beschikbaar is dan volgens de ETA/ETD-regeling noodzakelijk zou zijn. Het verder aanscherpen van de norm zou mogelijk zijn, maar dit heeft een kostenopdrijvend effect en wordt vanuit de klanten niet nodig geacht³³. Gebruikers willen het huidige service-niveau, waar er in ieder geval volgens de ETA/ETD-regeling wordt gepresteerd, maar over het algemeen daarboven, behouden.

Het afzien van marktwerking in relatie tot kwaliteit van de loodsdienstverlening

Bij de instelling van de wet werd aangegeven dat maatregelen ter bevordering van de marktwerking niet ten koste mochten gaan van de veiligheid van de scheepvaart. In de afgelopen vijf jaar is het door partijen gedeelde besef ontstaan dat marktwerking in het Loodswezen een negatieve invloed zou kunnen hebben op de beschikbaarheid (leveringszekerheid in noordelijke havens?) en de veiligheid (voldoende vervangingsinvesteringen?)³⁴. Het afzien van marktwerking heeft in die zin een eventuele

³² ETA is estimated time of arrival, ETD is estimated time of departure

³³ Dit is in meerdere consultatierondes in meerdere regio's besproken

³⁴ Brief minister van IenM aan Tweede Kamer 1 februari 2010

negatieve invloed op het publieke belang voorkomen. Ook de Rijkshavenmeester Rotterdam-Rijnmond geeft aan dat het afzien van marktwerking positief is; het zou de afstemming over veiligheid niet ten goede zijn gekomen als hij met meerdere partijen in overleg zou moeten³⁵.

Conclusies borging publieke belangen

De borging van de publieke belangen, een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer en daarmee de kwaliteit van de loodsdienstverlening, zijn zowel wet- en regelgeving geregeld als in de organisatie van het Loodswezen door middel van onder andere verordeningen. Het Loodswezen levert een bijdrage aan de borging van deze publieke belangen. Het Loodswezen legt verantwoording af over de kwaliteit aan de hand van een jaarlijkse kwaliteitsrapportage, waarin het kwaliteitsbegrip in een aantal factoren is geoperationaliseerd. Aspecten die de kwaliteit bepalen zijn onder andere de levertijd van een loods, de samenstelling en omvang van het loodsenkorps en de klanttevredenheid. Er bestaat bij gebruikers en het havenbedrijfsleven grote tevredenheid over de door het Loodswezen geleverde kwaliteit. Specifiek op het punt van de levertijd (blijkend uit de ETA/ETD-regeling) ligt de score in de praktijk iets hoger dan de norm. Het besluit in 2010 om af te zien van de introductie van marktwerking in de loodsdienstverlening is door stakeholders ook met het oog op de borging van de publieke belangen positief gewaardeerd.

III.5. EEN ADEQUAAT TOEZICHT OP DE FINANCIERING VAN HET FUNCTIONEEL LEEFTIJD PENSIOEN/FUNCTIONEEL LEEFTIJD ONTSLAG (FLP/FLO)

Inleiding

De hoogte van de pensioenen (met name het prepensioen) en het destijds gehanteerde stelsel (omslagstelsel) belette de invoering van marktwerking het afgelopen decennium omdat deze kostenpost het level playing field tussen bestaande loodsen en eventuele nieuwe aanbieders zou beïnvloeden. De aflossing van de prepensioenen is een belangrijk onderdeel van de totale kostprijs van de loodsdiensten.

Aangezien de breedgedragen wens bestond de omstandigheden te creëren waarin marktwerking mogelijk zou worden, werd rond 2004 afgesproken dat overgegaan werd van een omslagstelsel (gefinancierd door een jaarlijkse opslag op de tarieven ter hoogte van de jaarlijkse uitkering) naar een kapitaaldekkingsstelsel. Hiertoe moest een reserve worden opgebouwd voor de financiering van het prepensioen zodat er voldoende kapitaal aanwezig is om het prepensioen te verzekeren door middel van een kapitaaldekkingsstelsel.

Het laatste doeleinde in de MvT is daarom dat een adequaat toezicht wordt gehouden op de financiering van de uitzichten op FLP en FLO en de maatregelen die het Loodswezen neemt om het omslagstelsel om te zetten in een systeem van kapitaaldekking. Vanaf 2005 werd door het Loods-

³⁵ Gesprek met Rijkshavenmeester Rotterdam-Rijnmond in het kader van deze evaluatie

wezen jaarlijks 22% van de loodsgeldomzet gestort ter financiering van de FLP/FLO verplichting. Sinds de inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen worden het percentage FLP/FLO en de eventuele correcties door de ACM vastgesteld. De rol van de ACM in deze richt zich vooral op de aan het Loodswezen gestelde eis voldoende te reserveren voor de financiering van de genoemde uitzichten en die reserveringen ook in een zodanig tempo te doen dat het benodigde kapitaal uiterlijk in 2019 beschikbaar is.

Toezicht op financiering FLP/FLO

Conform het door de ACM op 16 september 2008 genomen FLP/FLO besluit is het basispercentage voor FLO en FLP 22,0%. De ACM stelt daarbij jaarlijks een correctiefactor vast. Het opbouwpercentage is de afgelopen jaren gebruikt om grote schokken in de tariefmutatie enigszins te dempen; de grote tariefstijging die voor 2010 zou ontstaan als gevolg van het lage aantal verwachte reizen is bijvoorbeeld gedeeltelijk opgevangen door een verlaging van het FLP/FLO reserveringspercentage. Dit betekende ook dat de benodigde tijd voor de opbouw van de reserves daarmee werd verlengd (zie hoofdstuk ontwikkeling parameters voor de feitelijke stortingspercentages).

FLO gelden worden gereserveerd binnen de balans van Nederlands Loodswezen B.V. en hieraan wordt rente toegekend; FLP gelden worden overgemaakt aan de Stichting Beroepspensioenfonds Loodsen. Deze stichting belegt de gelden samen met de andere pensioengelden. In de jaarlijkse accountantscontrole van de Stichting Beroepspensioenfonds Loodsen en van Nederlands Loodswezen B.V. wordt getoetst op rechtmatigheid. In de tariefvoorstellen en financiële verantwoordingen zijn bevindingen opgenomen van actuarissen, die in opdracht van het Loodswezen opgesteld en getoetst worden.

De opbouw van de reserveringen en de toetsing is vooral een technische exercitie; in het kader van de tussentijdse evaluatie van de Loodsenwet in 2009 heeft Ernst&Young de methode getoetst waarop de bedragende methode getoetst waarop de bedragen waren bepaald. De conclusie was dat er wel enige verschillen waren, maar dat deze niet tot significante verschillen leidde op het totale bedrag.

Uit de stukken in het kader van deze evaluatie en uit de gesprekken blijkt dat het toezicht op de financiering van het FLP/FLO adequaat is geweest.

In de bijlage is een gedetailleerd overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de FLP en FLO.

Conclusies adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO

Het toezicht op de financiering van de FLP/FLO is adequaat verlopen. Dit beleidsdoel is nog relevant zolang de financiering van het FLP/FLO nog niet is voltooid (tot 2019), maar is daarna niet relevant meer.

III.6. HET PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKERS EN ANDERE STAKEHOLDERS OP DE REALISATIE VAN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN³⁶

Onderstaand worden de belangrijkste noties uit de gesprekken met de gebruikers en andere stakeholders³⁷ weergegeven en waar nodig gewogen.

Verhouding tussen prijs en prestatie

Vanuit de gebruikers is aangegeven dat de hoogte van de tarieven niet de enige meetlat is, maar dat ook de stabiliteit van de tarieven (beperking van schommelingen) van groot belang is voor de gebruikers. De fluctuaties in de tarieven worden als bezwaarlijk gezien vanuit alle gesproken gebruikers; de schommelingen zijn niet goed uit te leggen en in één gesprek³⁸ werd zelfs aangegeven dat het zelfs het imago van loodsen en havenbedrijven aantast. De stabiliteit van de tarieven wordt door de meeste partijen als nog belangrijker gezien dan de hoogte. Dit betekent zodoende een zekere verschuiving van het perspectief van gebruikers. Dit is een punt van aandacht bij het bepalen van de toekomstige beleidsdoelen.

Behaalde efficiëntievoordelen

De KVNR stelt dat de cost plus systematiek geen prikkel voor het Loodswezen bevat om efficiënter te gaan werken³⁹. Als er al efficiëntieverbeteringen worden behaald dan vloeien die niet of onvoldoende terug richting gebruikers. In de noordelijke regio zijn wel efficiëntieverbeteringen door het Loodswezen gemaakt. Inzicht in het verschil tussen raming en realisatie kan helpen om de efficiëntie te verbeteren.

Of sprake is van “de meest efficiënte werkwijze” doet er voor HBR en ORAM en VNC niet toe, gegeven de indruk dat de tarieven in lijn liggen met andere belangrijke zeehavens in de Hamburg-Le Havre range. Tarieven moeten niet uit de pas gaan lopen met de omringende havens en belangrijk is dat de kwaliteit (veilige en vlotte afhandeling) ermee in balans blijft.

Borging publieke belang

Alle partijen⁴⁰ geven aan dat de kwaliteit van de loodsdienstverlening heel hoog is. Zij zijn zonder uitzondering zeer te spreken over de kwaliteit van de dienstverlening die het Loodswezen biedt. De Nederlandse loodsen behoren volgens de mensen die er het meest zicht op hebben tot de wereldtop. Voor de KVNR is de kwaliteit in sommige gevallen te hoog: zij bepleit differentiatie binnen de loodsdienstverlening (directe assistentie versus een wachttijd) om de (gevraagde) prestatie meer in balans te brengen met de geleverde prestatie en de tarieven daar vervolgens op aan te passen. Vanuit

³⁶ Alle in deze paragraaf opgenomen punten komen uit gesprekken die met stakeholders zijn gevoerd

³⁷ Op het punt van de beschikbaarheidsuren zijn de noties vanuit het Loodswezen en de ACM reeds weergegeven bij dat betreffende onderdeel

³⁸ Gesprek met HBR in het kader van deze evaluatie

³⁹ Gesprek met KVNR in het kader van deze evaluatie

⁴⁰ Havenbedrijven van Rotterdam, Amsterdam en Groningen, Deltalinqs, ORAM, VRC, VNC, KVNR, SB-Eemsdelta

de VNC en HBR wordt aangegeven de huidige, zeer hoge kwaliteit te handhaven en zeker niet naar beneden bij te stellen.

Financiering FLP/FLO

Stakeholders geven aan dat het toezicht op de financiering van het FLP/FLO adequaat is geweest. Vanuit de KVNR werd gesteld dat er behoefte is aan grotere transparantie op dit vlak: het gaat om inzicht in hoe de geldstromen naar de fondsen lopen en inzicht in hoeverre het op peil houden van de dekkingsgraad van het pensioenfonds van de loodsen via de tarieven bij de gebruikers in rekening wordt gebracht.

In reactie geeft het Loodswezen aan dat premies worden opgebracht vanuit het vastgestelde uurtarief. Het risico van de dekkingsgraad van de pensioenvoorziening ligt bij de pensioensgerechtigden.

Policy Research merkt op dat financiering van de FLP/FLO volgens afspraak wel volgens de tarieven plaats vindt.

III.7. CONCLUSIES EVALUATIE BELEIDSDOELEN

Het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie

Een deel van de mismatch tussen prijs en prestatie lag op regionaal niveau en werd veroorzaakt door de tariefstructuur. In de afbouw van de kruisfinanciering zijn grote stappen gezet. In 2014 wordt er een nieuwe tariefstructuur ingevoerd waarin niet langer wordt gestreefd naar kostenconformiteit. De afbouw van de kruisfinanciering behoort daarmee tot het verleden. Omdat de afbouw op macroniveau een budgetneutrale operatie is geweest, werd de verhouding tussen prijs en prestatie wel op regionaal niveau verbeterd maar op landelijk niveau (het macrotarief) hier niet door beïnvloed.

De gemiddelde macro tariefontwikkeling heeft onder het niveau van de inflatie gelegen en daarmee is de verhouding tussen prijs en prestatie licht verbeterd. Dit is positief, maar een nadere analyse leert dat dit alleen mogelijk was door de opslag voor de voor de opbouw van de FLP/FLO-reservering te verlagen. De kosten stegen immers met 23%, overigens voor iets minder dan de helft in verband met noodzakelijke vervangingsinvesteringen. De inzet van het FLP/FLO heeft zodoende de gemiddelde tariefstijging beheerst gehouden en alleen daarom is een lichte verbetering van de verhouding tussen prijs en prestatie gerealiseerd. Van jaar op jaar schommelden de tarieven overigens met uiteenlopende percentages. De cost plus systematiek is hiervan de oorzaak, in combinatie met de economische omstandigheden. Deze fluctuaties zijn ongewenst vanuit alle stakeholders.

Behaalde efficiëntievoordelen en de mate waarin die aan de sector ten goede zijn gekomen

De arbeidsvergoeding maakt een belangrijk deel van de totale kosten van het Loodswezen uit, ruim 40%. Het uurtarief is in 2004 vastgelegd op het niveau van 2003 en er is afgesproken om vanaf dat moment de index van de cao-lonen van het CBS te volgen. Daarmee valt het uurtarief buiten de

regulering. Voorafgaand aan de instelling van het toezicht zijn efficiëntievoordelen behaald, met name als gevolg van de schaalvergroting binnen de scheepvaart, die destijds niet aan de sector ten goede zijn toegekomen (dit ook één van de redenen waarom toezicht werd ingesteld) en ook de afgelopen jaren niet alsnog aan de sector zijn toegekomen. Deze conclusie kan worden getrokken omdat gemiddeld genomen de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding over de afgelopen jaren gelijk is aan de ontwikkeling van de index van de cao-lonen.

De overheadkosten van het Loodwezen scoren over de achterliggende jaren naar tevredenheid en dit komt aan de sector ten goede. De gerealiseerde algemene kostenbesparingen zijn echter heel beperkt. Wel zijn inspanningen vanuit het Loodswezen zichtbaar. De ACM heeft door middel van het opleggen van een korting op de beschikbaarheidsuren een besparing mogelijk gemaakt.

De conclusies met betrekking tot het bereiken van een optimale prijs/prestatieverhouding en het behalen van efficiëntievoordelen en die ten goede laten komen aan de sector sluiten bij elkaar aan. Op deze doelstellingen is in beperkte mate vooruitgang geboekt.

Borging van publieke belangen en toezicht op de financiering van de FLP/FLO

De borging van de publieke belangen, een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer en daarmee de kwaliteit van de loodsdiensverlening, zijn voldoende geborgd. Er is zowel sprake van een verankering in verschillende wet- en regelgeving als in de organisatie van het Loodswezen. Het Loodswezen legt verantwoording af over de kwaliteit aan de hand van een jaarlijkse kwaliteitsrapportage, waarin onder andere de levertijd van een loods, de samenstelling en omvang van het loodsenkorps en de klanttevredenheid worden gemeten. Er bestaat bij gebruikers en het havenbedrijfsleven grote tevredenheid over de door het Loodswezen geleverde kwaliteit. Het toezicht op de financiering van de FLP/FLO is adequaat verlopen.

IV. TOEKOMST BELEIDSDOELEN

IV.1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk zijn de beleidsdoelen die gesteld werden bij de instelling van de wet geëvalueerd. Er zijn conclusies getrokken over het behalen van de doelen en over welke factoren hierin bepalend zijn geweest. In dit hoofdstuk worden op basis van de eerdere analyses en de inbreng van stakeholders aanbevelingen gedaan over wat de beleidsdoelen voor de toekomst zouden moeten zijn.

IV.2. EEN GELIJKMATIGE TARIEFONTWIKKELING

In de afgelopen jaren hebben de tarieven van de loodsdiensverlening schommelingen gekend. Gedeeltelijk konden deze worden gemitigeerd door het stortingspercentage FLP/FLO te verlagen, waarmee bijvoorbeeld een grote tariefstijging van 2009 op 2010 werd beperkt. Geconcludeerd is dat deze schommelingen in de tarieven voornamelijk werden veroorzaakt door het cost plus model in combinatie met veranderingen in het aantal verwachte loodsreizen ten gevolge van de conjunctuur, terwijl het grootste deel van de kosten van het Loodswezen vast ligt. Deze moeten vervolgens verdeeld worden over een wisselend aantal verwachte loodsreizen. Ook de verrekeningen naar aanleiding van gewijzigde besluiten van de toezichthouder en/of als uitkomst van juridische procedures hebben een bijdrage geleverd aan de schommelingen in de tarieven.

Bij gebruikers, havenbedrijven en het havengerelateerd bedrijfsleven is door de opgetreden tariefschommelingen het besef gegroeid dat zij hechten aan een gelijkmatige tariefontwikkeling. In alle gesprekken is dit punt duidelijk naar voren gekomen. Met een gelijkmatige tariefontwikkeling wordt bedoeld dat het tarief van jaar op jaar niet met enkele positieve en negatieve procenten verandert, maar slechts in geringe mate en het liefst op een enigszins voorspelbare manier. Vanuit de KVNR is aangegeven dat niet alleen een gelijkmatige, maar ook een gematigde tariefontwikkeling is gewenst. Met een gematigde tariefontwikkeling bedoelt de KNVR dat de tarieven laag moeten zijn. Kostenmatiging gaat voor de KVNR boven tariefstabiliteit. *Policy Research* heeft deze suggestie overwogen maar adviseert een gematigde tariefontwikkeling niet als afzonderlijk beleidsdoel op te nemen. Dit zou de ruimte beperken voor verhoging van de kwaliteit als hier hogere kosten tegenover

zouden staan. Bovendien is een gematigde tariefontwikkeling geborgd in het tweede beleidsdoel. Bij het streven naar een optimale verhouding tussen prijs en prestatie kan de prijs immers niet fors stijgen als de prestatie, of de kwaliteit, constant wordt gehouden.

Policy Research doet zodoende de aanbeveling een gelijkmatige tariefontwikkeling als nieuw beleidsdoel op te nemen.

IV.3. EEN EFFICIËNTE WERKWIJZE EN DE VERHOUDING TUSSEN PRIJS EN PRESTATIE

Twee beleidsdoelstellingen bij de instelling van de wet en het toezicht waren het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening, en het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen. Vanwege de nauwe verwevenheid van deze twee beleidsdoelen, worden deze gezamenlijk behandeld en samengebracht.

In de evaluatie van de beleidsdoelen is geconcludeerd dat er een lichte verbetering is optreden in de verhouding tussen prijs en prestatie. Dit komt volledige voor de rekening van de afbouw van de FLP/FLO reservering. Dit instrument kan niet structureel worden benut. Ten aanzien van het ten goede laten komen van efficiëntievoordelen aan de sector is geconcludeerd dat dit in zeer beperkte mate is gebeurd.

Als gebruikers wordt gevraagd naar het belang van prijs en prestatie wordt aangegeven dat een lage prijs (KVNR, stakeholders in de Eemsdelta) en een concurrerende prijs (stakeholders in de havens van Rotterdam en Amsterdam) belangrijk is. De prijs hangt samen met de geleverde prestatie, die naar voren komt in de geleverde kwaliteit van dienstverlening. Voor alle stakeholders geldt echter dat de verhouding tussen kwaliteit en de geleverde prestatie zo goed mogelijk moet zijn. Dit vertaalt zich in een zo laag mogelijke prijs bij een vastgesteld kwaliteitsniveau. Dit impliceert dat een optimale verhouding tussen prijs en prestatie wordt bereikt als er sprake is van een Loodsdienstverlening die zo efficiënt mogelijk plaats vindt, en waarbij de behaalde efficiëntievoordelen via de prijs voor een belangrijk deel ten goede komen aan de gebruikers, terwijl er een vastgesteld kwaliteitsniveau wordt gehanteerd.

Het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie werd blijkens de memorie van toelichting van de Wmr mede in het licht gezien van de afbouw van de kruisfinanciering. Op dit punt zijn reeds flinke stappen gezet. Aangezien het schema voor de verdere afbouw nu vastligt en er een nieuwe tariefstructuur wordt ingevoerd waarin dit geen rol meer speelt, is de afbouw in de toekomst geen onderliggend beleidsdoel van de beleidsdoelstelling 'een optimale verhouding tussen prijs en prestatie' meer.

Policy Research stelt voor om het beleidsdoel ‘het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie’ te handhaven. *Policy Research* stelt voor om het eerdere beleidsdoel aangaande de behaalde efficiëntievoordelen als zelfstandig beleidsdoel te laten vervallen. Het Loodswezen heeft als monopolist geen sterke prikkel om behaalde efficiëntievoordelen aan de sector ten goede te laten komen. Een verbetering van de verhouding tussen prijs en prestatie bij een voldoende geborgde kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening betekent echter per definitie dat er efficiëntievoordelen zijn behaald en dat deze ten goede zijn gekomen aan de sector. In die zin is er een duidelijke verwevenheid tussen deze aspecten. Het blijft tegelijkertijd wel belangrijk dat binnen de beleidsdoelstelling ‘het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie’ sturing op efficiëntie en de vertaling daarvan naar de tarieven expliciet mogelijk blijft, omdat daarmee de verhouding tussen prijs en prestatie kan verbeteren.

IV.4. BORGING VAN KWALITEIT EN CONTINUÏTEIT VAN DE LOODSDIENSTVERLENING

De borging van een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer en daarmee de kwaliteit van de loodsdienstverlening, zijn met name in de vigerende Loodsenwet, Scheepvaartverkeerswet en andere regelgeving geregeld, en slechts zijdelings in de delen van de Loodsenwet die hier middels de Wet markttoezicht registerloodsen aan zijn toegevoegd.

Stakeholders hebben zonder uitzondering aangegeven dat de kwaliteit van het Nederlandse Loodswezen hoog is en hier tevreden over te zijn. De continuïteit van de Loodsdienstverlening dient te allen tijde gegarandeerd te blijven en ook de tijdige beschikbaarheid van een loods is en blijft essentieel, vanwege de rol van de loodsdienstverlening in de hele keten van een havenaanloop en de achterliggende belangen binnen die keten.

De kwaliteit waarnaar gestreefd wordt (bijvoorbeeld blijkend uit de ETA/ETD-regeling) ligt in de praktijk hoger dan de gestelde norm. Het is echter de vraag of het niveau van kwaliteit waarnaar in de praktijk gestreefd wordt ook voor de toekomst in alle gevallen en in alle regio’s wenselijk is. De Nationale Havenraad⁴¹ heeft hierover in 2010 een opmerking geplaatst. Zij geeft aan dat dit op lange termijn studie verdient: “Ten eerste zou onderzocht kunnen worden door havenbeheerders, loodsen en klanten (KVNR en VNC) gezamenlijk of, in zeer specifieke gevallen, zou kunnen worden afgeweken van de 24/7 inzetbaarheid (bijvoorbeeld bij havens met een lage intensiteit). Ten tweede liggen er wellicht kansen tot verdere optimalisatie door bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoek te doen naar mogelijkheden om te komen tot een gedifferentieerde kwaliteit van de dienstverlening door de loodsen in relatie tot de kosten. In de onderscheiden havens kan vervolgens een afweging worden gemaakt”.

⁴¹ Brief NHR aan minister van Verkeer en Waterstaat, 12 januari 2010

De verschillende stakeholders hebben verschillende ideeën over wat de geleverde kwaliteit zou moeten zijn. Zo bestaat bij de ondernemersorganisatie in de Eemsdelta bereidheid hierop concessies te doen, terwijl vanuit de havens van Rotterdam en Amsterdam wordt aangegeven het huidige kwaliteitsniveau te willen handhaven. Vanuit de KVNR wordt aangegeven dat differentiatie in specifieke gevallen gewenst is. Het Loodswezen wijst op de operationele knelpunten bij toepassing van een gedifferentieerd kwaliteitsniveau. De tijdige beschikbaarheid van een loods hangt immers mede af van een aantal factoren, waaronder aankomst of vertrektijd van het schip, stroming, getij, weersomstandigheden, beschikbaarheid van roeiers, vletlieden of slepers en het verkeersbeeld.

Er is bij de stakeholders brede instemming voor het handhaven van deze beleidsdoelstelling. Ook al is die borging met name in aanpalende regelgeving en in de verordeningen binnen het Loodswezen al geregeld, het blijft van belang hieraan ook in wetgeving expliciet aandacht te geven. Het is voor alle betrokkenen van belang de regulering van de loodsdienstverlening niet eenzijdig vanuit een bedrijfs-economische optiek te benaderen maar de *raison d'être* van de loodsdienstverlening – een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer – met een niveau van kwaliteit zoals dat door gebruikers wordt gewenst, daarin expliciet te betrekken.

Daarmee wordt ook benadrukt dat er samenhang bestaat tussen prijs en de kwaliteit van de dienstverlening. *Policy Research* stelt voor de verwoording van dit beleidsdoel explicieter te maken. Daarbij wordt niet langer gesproken over de borging van het publieke belang, maar over de “borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening”. Het opnemen van dit beleidsdoel en de inbedding daarvan in de regelgeving moeten garanderen dat de kwaliteit en continuïteit altijd een niveau zal behouden dat het publieke belang voldoende dient. Het geeft de ruimte om nog nadrukkelijker een vanuit het publiek belang standaard kwaliteitseis te formuleren, waaraan minimaal moet worden voldaan.

IV.5. EEN ADEQUAAT TOEZICHT OP DE FINANCIERING VAN DE FLP/FLO

Een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO was één van de beleidsdoelen van de Wet markttoezicht registerloodsen. In dit rapport is geconcludeerd dat het toezicht op de financiering van de FLP/FLO tot nog toe adequaat is verlopen. In Bijlage 1 komt de analyse naar voren dat er eind 2012 nog een financieringsbehoefte bestond van meer dan 38 miljoen euro. Als het door de ACM en het Loodswezen gehanteerde stortingsschema wordt aangehouden zijn de reserveringen en de benodigde backservice ten aanzien van de FLO in 2019 naar waarschijnlijkheid aan elkaar gelijk. De reservering en benodigde backservice voor de FLP heeft dit evenwicht reeds bereikt en de stortingen hiervoor zijn dan ook opgeschort. In 2019 is de FLP-regeling, en dus reservering en uitkering, geheel afgebouwd. De FLO regeling loopt tot 2035.

Het belang van dit beleidsdoel voor de toekomst is zodoende afgenomen om twee redenen:

- De introductie van marktwerking is van de baan, waardoor deze kostenpost de concurrentieverhoudingen niet negatief kan beïnvloeden;
- Het resterende af te financieren deel is in financiële zin duidelijk beperkter en in de tijd overzichtelijk (tot 2019).

Policy Research is van mening dat het afgenomen belang niet tot de conclusie zou moeten leiden dat het beleidsdoel geen plaats meer verdient tussen de beleidsdoelen. Het beleidsdoel is nog relevant totdat ook de reserveringen en de benodigde backservice ten aanzien van de FLO aan elkaar gelijk zijn (waarschijnlijk in 2019). Tot die tijd blijven stortingen worden gedaan en kan het stortingsschema ook, mits daar gegronde redenen voor zijn en in samenhang met de andere beleidsdoelen, worden aangepast. Hierdoor kan ook het tijdstip van 2019 eerder of juist later komen te liggen, immers het tijdstip van 2019 is door het afzien van marktwerking minder belangrijk geworden.

IV.6. CONCLUSIES

De wensen van belanghebbenden zijn na enige jaren ervaring met de Wet markttoezicht registerloodsen tegen een achtergrond van de economische crisis veranderd. In dit hoofdstuk is beschreven hoe de beleidsdoelen op deze nieuwe wensen kunnen worden afgestemd. *Policy Research* doet de aanbevelingen voor de toekomst de volgende beleidsdoelen te hanteren:

- Een gelijkmatige tariefontwikkeling;
- Het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie;
- De borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening;
- Een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO.

V. EVALUATIE FUNCTIONEREN TOEZICHTMODEL

V.1. INLEIDING

In de brief⁴² aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de evaluatie in 2009 werd gesteld dat de tussentijdse evaluatie een grote mate van tevredenheid aantoonde met het toezicht van de ACM op het Loodswezen. Er bestond een breed gedragen waardering voor de resultaten van het toezicht in termen van transparantie, inzicht in, en druk op de efficiency van het Loodswezen. De kwaliteit van dienstverlening van het Loodswezen werd door de sector beoordeeld als hoogstaand. Ten tijde van de vorige evaluatie had de ACM nog maar twee tariefbesluiten genomen. Ondertussen is over een reeks van jaren ervaring opgedaan met het model. In deze periode zijn ook de effecten van de economische crisis voelbaar geworden, en is de relatie daarvan met de werking van het model duidelijk geworden.

Het hoofdstuk start met een beschrijving van het toezichtmodel en het proces dat leidt tot de totstandkoming van gereguleerde tarieven. Vervolgens worden een aantal aspecten van het toezichtmodel uitgelicht en geëvalueerd. Hierbij wordt ingegaan op de samenhang van elementen en op de werking van het toezichtmodel in de praktijk. In samenhang daarmee komen de visies van stakeholders aan bod. Vervolgens worden de kosten en baten van het toezichtmodel geanalyseerd. Het hoofdstuk sluit af met conclusies ten aanzien van de werking van het toezichtmodel als geheel.

V.2. BESCHRIJVING TOEZICHTMODEL

Cost plus model

Sinds de inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen kent de Loodsenwet een systeem van regulering van de loodsgeldtarieven. De vaststelling van deze tarieven zelf door de ACM vormt het sluitstuk van deze regulering. Dit heeft voor de eerste maal plaatsgevonden voor de tarieven die betrekking hebben op het jaar 2009.

⁴² Resultaten tussentijdse evaluatie wet markttoezicht registerloodsen, 1 februari 2010

Regulering van de tarieven vindt plaats middels hantering van een ‘cost plus’ systeem, aangevuld met enkele elementen⁴³ afgestemd op de specifieke marktsituatie. In dit aangepaste ‘cost plus’ model wordt de aanbieder, in dit geval het Loodswezen, geacht maximale transparantie te betrachten over zijn kostprijs en de factoren die hierop van invloed zijn. Bovenop de kostprijs stelt de toezichthouder een vergoeding vast voor investeringen en het ondernemersrisico. Vervolgens stelt de toezichthouder de tarieven vast. In Figuur V.1 is het gehele proces weergegeven.

Kaderstellende besluiten

Voor de uitoefening van toezicht gelden een drietal voor zowel de toezichthouder als het Loodswezen kaderstellende besluiten. Deze besluiten zijn:

- Vaststelling van het kostentoerekeningsysteem (KTS);
- Vaststelling van de vermogenskostenvoet, het zogenaamde WACC-besluit⁴⁴;
- Het FLP/FLO besluit aangaande de financiering van pre-pensioenregelingen⁴⁵.

Opstellen tariefvoorstel

De tarieven worden door de ACM op basis van artikel 27f Loodsenwet vastgesteld op basis van een voorstel voor de tarieven van het Loodswezen. De eisen waaraan een tariefvoorstel moet voldoen en die bij het bepalen van de kosten in aanmerking moeten worden genomen zijn opgenomen in de Loodsenwet, het Besluit markttoezicht registerloodsen en de Regeling markttoezicht registerloodsen⁴⁶ en het geldende kostentoerekeningssysteem., zoals vastgesteld door de algemene vergadering van de NLC. In de regelgeving is bepaald dat het voorstel ramingen bevat van onder meer het aantal verwachte loodsverrichtingen en de daarmee te behalen omzet.

Het tariefvoorstel komt tot stand doordat het Loodswezen zijn kosten bepaalt op basis van een raming van het aantal loodsverrichtingen en de kaderstellende besluiten van de ACM. Uit de ramingen en de rekenslagen komt een tarief naar voren dat, in vergelijking met het tarief van het voorgaande jaar, tot een tariefmutatie leidt. Voor de verschillende regio’s wordt dit aangepast door middel van een correctiefactor om de kruissubsidies af te kunnen bouwen. Dit leidt tot een voorstel dat ter consultatie wordt voorgelegd aan gebruikers in de verschillende regio’s. Het voorstel moet ingevolge artikel 4.21, eerste lid, Bmr vóór 15 juli van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop die tarieven betrekking hebben aan de ACM worden gezonden.

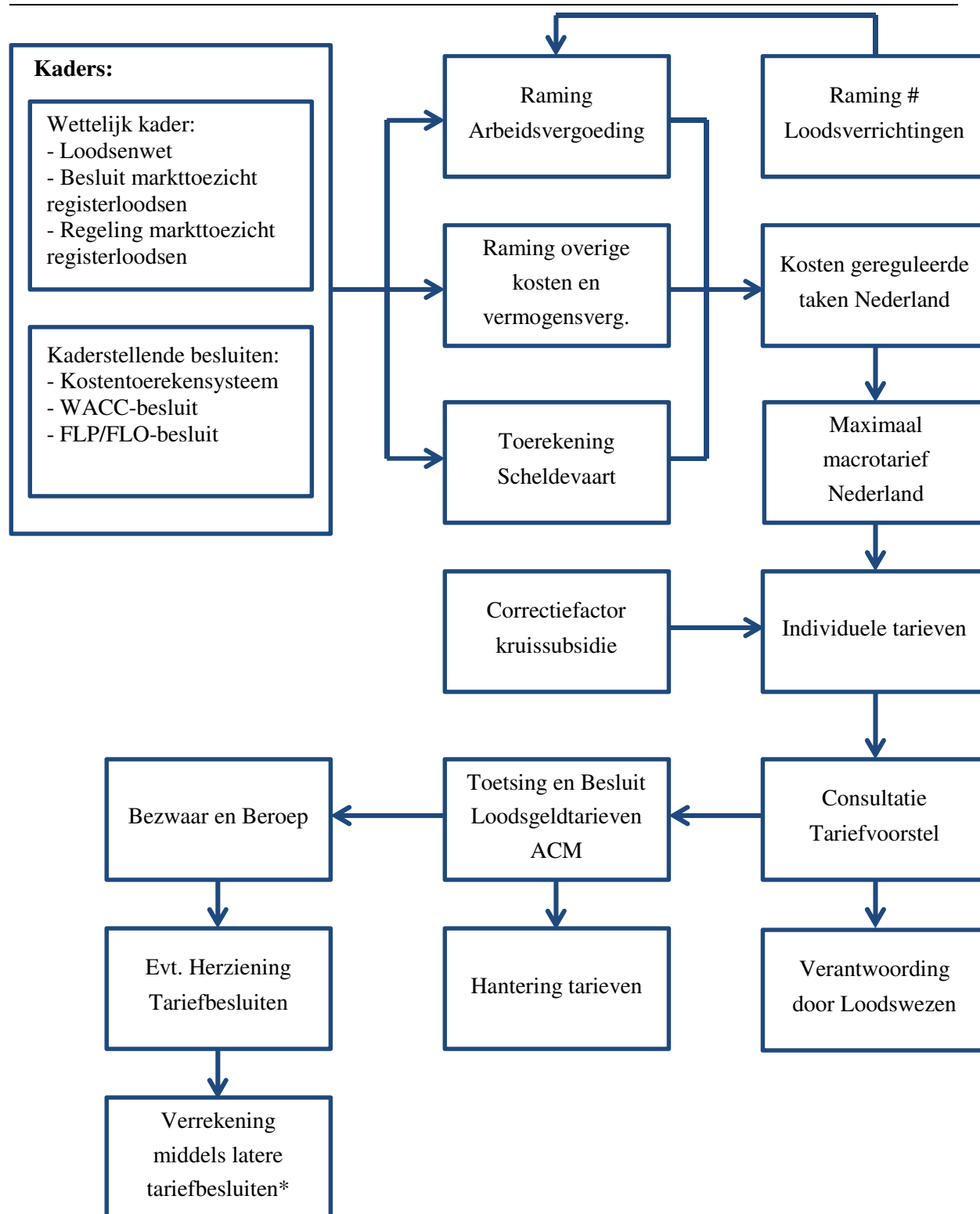
⁴³ Deze elementen zijn volgend de Mvt overgenomen uit de price cap methodiek

⁴⁴ WACC staat voor Weighted Average Cost of Capital, de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet

⁴⁵ FLO staat voor Functioneel Leeftijdsontslag. PLP staat voor Functioneel Leeftijdspensioen. Voor registerloodsen geldt het functioneel leeftijdspensioen, voor andere medewerkers binnen het loodswezen geldt het functioneel leeftijdsontslag

⁴⁶ Besluit markttoezicht registerloodsen, Stb. 2007, 561

Figuur V.1: Proces totstandkoming tariefvoorstel, tariefbesluit en kaders voor toezicht



* Op 5 september 2013 oordeelde het CBb dat er geen wettelijke basis bestaat voor verrekeningen. Dit is voor deze uitspraak echter wel de praktijk geweest.

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefvoorstel 2013, Loodswezen

Toetsing door de ACM en vaststelling tariefbesluit

De ACM beoordeelt het voorstel van de algemene raad en dient binnen 20 weken over het voorstel te beslissen⁴⁷. Het toetsingskader daarvoor wordt gevormd door de artikelen 27c tot en met 27e Loodsenwet, die voorschriften bevatten waaraan het voorstel moet voldoen, alsmede de bepalingen van het Bmr en het Rmr. Daarnaast dient het kostentoerekeningssysteem juist te zijn toegepast en moeten ook de WACC en het FLP/FLO-besluit juist zijn verwerkt in de tarieven.

De ACM heeft ingevolge artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a, Loodsenwet de bevoegdheid om bij de vaststelling van de tarieven af te wijken van het voorstel indien het niet voldoet aan de eisen die in de artikelen 27c tot en met 27e Loodsenwet zijn gesteld. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Loodsenwet dient de ACM af te wijken van het voorstel als dit naar haar oordeel in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Ook kan de ACM afwijken van het tariefvoorstel in bijzondere omstandigheden, volgend uit artikel 27g, tweede lid Loodsenwet.

De vastgestelde tarieven worden vanaf 1 januari van het jaar waarop het besluit van toepassing is gehanteerd waarna het Loodswezen in het daaropvolgende jaar verantwoording aflegt over de behaalde financiële resultaten en de geleverde kwaliteit.

Het Loodswezen heeft het recht bezwaar te maken tegen de door de ACM vastgestelde tarieven en vervolgens in beroep te gaan. Mocht het besluit vervolgens worden herzien of anderszins gewijzigd dan is dit steeds middels de tarieven voor volgende jaren gecorrigeerd⁴⁸.

V.3. TERUGBLIK OP DE GANG VAN ZAKEN ROND DE KADERSTELLELENDE BESLUITEN

Kostentoerekeningssysteem (KTS)

De vaststelling van het kostentoerekeningssysteem geldt voor een periode van maximaal vijf jaar (vgl. artikel 27b, eerste lid van de Loodsenwet). De vaststelling van het KTS kende juridische geschillen. Ten aanzien van het KTS stelde het Loodswezen beroep in tegen het besluit van de ACM tot vaststelling van het KTS. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en vernietigde de besluiten van de ACM. De uitspraak trad in plaats van de vernietigde besluiten, hetgeen inhield dat alsnog werd ingestemd met het kostentoerekeningssysteem van het Loodswezen van 1 januari 2008. De ACM tekende hoger beroep aan hiertegen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het CBb verwierp het hoger beroep op 6 december 2010.

Het huidige KTS is geldig tot en met 2013. Voor 2014 is er een KTS vastgesteld met een geldigheidsduur van één jaar (in plaats van 5 jaar) en dit KTS is gelijk aan het KTS dat tot en met 2013 geldt. De

⁴⁷ Artikel 4.21, tweede lid, Bmr.

⁴⁸ Het CBb heeft zich op 5 september 2013 uitgesproken over de praktijk van verrekeningen en bepaald dat dit niet rechtmatig is

achtergrond hiervan is dat de beroepsprocedure bij het CBb nog loopt over de beschikbaarheidsuren, wat impact heeft op het kostentoe rekeningssysteem. Nadien zal, afhankelijk van de toekomst van het reguleringsmodel, een nieuw kostentoe rekeningssysteem worden opgesteld en worden vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de NLC voor de periode 2015 tot en met 2019, waarin rekening zal worden gehouden met de uitspraak van het CBb. Dit nieuwe systeem zal vervolgens geconsulteerd moeten worden voorafgaand aan het indienen bij de ACM. Het KTS behoeft de instemming van de ACM. Op 12 februari 2013 heeft ACM ingestemd met de vaststelling van het KTS voor het jaar 2014.

Het WACC-besluit

De ACM stelt de WACC vast voor een bepaalde periode en hanteert daarvoor thans periodes van 5 jaar. De vermogensvergoeding in de tarieven is steeds gebaseerd op het WACC-percentage van 11,1% conform het WACC-besluit van de ACM d.d. 14 april 2008. Het Loodswezen maakte hier bezwaar tegen maar dit werd ongegrond verklaard bij besluit door de ACM. Deze beslissing werd op 20 januari 2011 door de rechtbank te Rotterdam vernietigd. De ACM diende medio 2012 een nieuw WACC-besluit te nemen voor de periode 2009 tot en met 2013. In de tariefbesluiten van 2009, 2010, 2011 en 2012 en 2013 werd daarom een voorbehoud opgenomen vanwege het ingestelde beroep tegen het WACC-percentage dat mag worden gehanteerd voor de berekening van de vermogensvergoeding. Een aantal dagen na indiening van het Tariefvoorstel voor 2013 werd het WACC-percentage door de ACM opnieuw vastgesteld, op 12,26%. De ACM dient dit ambtshalve verwerken in de besluiten met betrekking tot de loodsgeldtarieven over de jaren 2009 – 2012.

Op 23 april 2013 heeft de ACM de vermogensvergoeding voor de periode 2014-2018 vastgesteld. Deze bedraagt 6,5%. Het Loodswezen heeft in de media aangekondigd bezwaar te maken en indien nodig beroepsprocedures te starten tegen dit besluit.

Het FLP/FLO besluit

Door de ACM is het schema van stortingen voor meerdere jaren vastgesteld⁴⁹. Jaarlijks⁵⁰ wordt een besluit genomen (het FLP/FLO-besluit) waarmee de correctiefactor wordt vastgesteld. Met de correctiefactor wordt het percentage van de omzet dat in het schema van stortingen is opgenomen stapsgewijs afgebouwd. De ontwikkeling van het percentage FLP/FLO is niet alleen ingegeven door het feit dat deze per 2019 afgebouwd moet zijn, maar ook vanuit de doelstelling om een stabiele tariefontwikkeling te bereiken. Deze laatste doelstelling is in de wet overigens niet terug te vinden maar is al werkende weg door het Loodswezen, gebruikers en ACM zo ingevuld.

⁴⁹ Op grond van artikel 27e lid 1 van de Loodsenwet

⁵⁰ Op grond van artikel 27e lid 2 van de Loodsenwet

Conclusies gang van zaken kaderstellende besluiten

Naar voren is gekomen dat inzake de kaderstellende besluiten omtrent de WACC en het Kostentoerekeningssysteem zich procedures hebben voorgedaan. Dit heeft bijgedragen aan complexe verrekeningen en leidde ook tot een tijd van onduidelijkheid over de betekenis voor de toekomstige tarieven.

V.4. HET TARIEFVOORSTEL: RAMING AANTAL LOODSVERRICHTINGEN

Wijze van ramen

De raming van het aantal loodsverrichtingen is een belangrijke component in de vaststelling van de tarieven. Het bepaalt immers het aantal verrichtingen waarover de vaste kosten van de loodsdienstverlening verdeeld kan worden. Daarom wordt er door alle betrokken partijen kritisch naar de raming gekeken: het kan ofwel voor de sector, ofwel voor het Loodswezen gunstig dan wel ongunstig uitpakken.

In de achterliggende jaren heeft een ontwikkeling plaatsgevonden in de manier van ramen. Tot in 2009, vóór de economische crisis, werd een redelijk simpele methode gebruikt. De markt groeide met ongeveer 2,5% per jaar en de raming bestond uit het verhogen van het aantal geloodste scheepsreizen van het vorige jaar met 2,5%. In 2010 is in overleg tussen het Loodswezen en de ACM een ander model tot stand gekomen, de regressiemethode. Daarin legt een correlatiefactor een verband tussen de realisatie door het Loodswezen van de afgelopen twaalf maanden en de inschatting door het Centraal Planbureau van de invoer en uitvoer.

Het macro aantal geloodste scheepsreizen wordt ingeschat op basis van de realisatie vanaf 2003 gecombineerd met de variabele relevante wereldhandel op basis van publicatie CPB en de prestatiefactor (verhouding tussen overslag Nederlandse zeehavens en het aantal geloodste reizen; ofwel de “schaalvergroting binnen de scheepvaart”).

Het nieuwe model is tot stand gekomen nadat het Loodswezen onderzoek heeft laten doen naar de regressiemethode. Er is een aantal varianten onderzocht waarin de inputvariabelen verschilden. Onderzochte variabelen waren: in- en uitvoer, productiecapaciteit en langetermijnrente, relevante wereldhandel en een capaciteitsfactor. De capaciteitsfactor is de verhouding tussen het aantal tonnen dat de havens omslaan en het aantal geloodste schepen. De relevante wereldhandel is de wereldhandel in de zone waarin Nederland zich bevindt. Het CPB gebruikt dit als één van de inputvariabelen om de in- en uitvoer te ramen. Daarbij is de in- en uitvoer dus een outputvariabele.

De regressiemethode met als variabelen de relevante wereldhandel en de capaciteitsfactor, bleek een vrij goede afspiegeling van het verleden te geven. De voorspelling van het Loodswezen over 2010 kwam echter te laag uit. Voor 2011 en 2012 gaven het nieuwe model en het oude model bijna dezelfde voorspelling. De vanaf 2010 gehanteerde methode is wetenschappelijk beter onderbouwd,

maar ook de oude methode was niet zo slecht, concludeerde het Loodswezen desgevraagd in één van de consultatierondes.

De ACM en het Loodswezen waren het erover eens dat er moet worden gewerkt met een regressiemethode, dat er gebruik moet worden gemaakt van de CPB-cijfers, omdat dit een objectieve bron is, en dat naast dat er rekening wordt gehouden met de mutatie van de wereldhandel, ook rekening wordt gehouden met de prestatiefactor (overslag in tonnen/aantal geloodste schepen). De trend is dat de schepen wat groter worden en dat dezelfde lading met minder schepen wordt overgeslagen.

Afhankelijkheid van CPB cijfers en de actualiteit daarvan

Het CPB geeft alleen jaarcijfers over de mutatie van de wereldhandel. De afgelopen jaren gaan de ontwikkelingen snel en lopen de CPB ramingen iets achter die trends aan. De kwaliteit van de ramingen van het Loodswezen is sterk afhankelijk van de voorspellende waarde van de cijfers van het CPB. Het CPB-cijfer is alleen toe te passen op macrocijfers voor Nederland. Ook voor de capaciteitsfactor wordt het landelijk aantal tonnen in de havens en het landelijk aantal geloodste schepen genomen. Beide variabelen in het voorspellingsmodel zijn dus landelijk. Op die manier is dus alleen een landelijke voorspelling mogelijk van het aantal reizen. Een raming van geloodste scheepsreizen per zeehavengebied ontstaat door het landelijke geraamde aantal reizen terug te rekenen op basis van de verhouding van het aantal schepen tijdens de vier kwartalen daaraan voorafgaand. De verdeling van het aantal reizen per zeehavengebied is daarmee minder precies.

Tussen het Loodswezen en de ACM is in de achterliggende jaren gediscussieerd over welke versie van de CPB-cijfers moesten worden gebruikt. De ACM vond dat de cijfers over juni moesten worden gebruikt, terwijl het Loodswezen de cijfers over maart gebruikte in de tariefvoorstellen. Het Loodswezen moet het tariefvoorstel inleveren op 15 juli van ieder jaar, en de consultatie vindt plaats in de derde week van juni van ieder jaar. Het hanteren van de junicijfers betekent dat tijdens de consultatieprocedure het tariefvoorstel zou moeten worden bijgesteld. Het Loodswezen heeft toch ingestemd met het gebruik van de junicijfers in tariefvoorstellen.

Met betrekking tot het gebruik van de cijfers is echter nadien afgesproken dat het Loodswezen zal bijstellen met de CPB-cijfers van september, als ze beter of slechter zijn dan de eerdere cijfers en de afwijking in het aantal reizen meer is dan 1%. Er wordt sindsdien niet meer bijgesteld met de junicijfers, zoals daaraan voorafgaand werd gedaan, omdat er dan tijdens de consultatie nog een nieuw voorstel moet worden gemaakt. Er wordt geen rekening gehouden met de raming van het CPB van december, omdat dit te kort voor de tariefbesluiten is.

Verrekening met Vlaams loodswezen inzake de Scheldevaart

Een factor die een rol speelt betreft de kostenverrekening die plaatsvindt vanwege de Scheldevaart, omdat een deel van het werk in de regio Scheldemonden wordt gedaan voor de Vlaamse havens en er een kostenverrekening is met het Vlaams Loodswezen. Die wordt gebaseerd op de septembercijfers

van het CPB en de cijfers die het Loodswezen in september ontvangt van het Vlaamse Loodswezen. Niet alle cijfers uit Vlaanderen zijn tijds binnenvallen en ze kunnen niet worden afgedwongen. Mede daarom wordt er in september een bijstelling gemaakt, zodat het tariefvoorstel een zo goed mogelijke inschatting bevat van het feitelijke aantal reizen en de kostenverrekening met het Vlaamse Loodswezen. Dit betekent dat als de mutatie buiten de bandbreedte van 1% valt, dit tariefvoorstel op dat punt zal worden bijgesteld en bij de ACM zal worden ingediend. De ACM gebruikt dat voor haar tariefbesluit.

Gevolgen afwijking ramingen ten opzichte van het jaar daarvoor

De tarieven en de wijziging in de tarieven van jaar op jaar zijn erg gevoelig voor de ontwikkeling van het aantal reizen. De sterke daling van het aantal geraamde reizen in 2010 leidde bijvoorbeeld tot een sterke stijging van de tarieven, doordat de vaste kosten van het Loodswezen over minder reizen konden worden verdeeld. Hierdoor ontstond de situatie dat de tarieven voor klanten stegen in een markt die het toch al moeilijk had. Wanneer het vervolgens beter gaat, dan stijgen de tarieven minder of dalen de tarieven, terwijl de markt dan wel een grotere stijging zou kunnen dragen.

Daarnaast kent het model geen verrekening achteraf voor afwijkingen als gevolg van het verschil tussen het gerealiseerde aantal reizen ten opzichte van het geraamde aantal reizen. Dit betekent dat het systeem ofwel goed uitpakt voor de klanten (als er minder reizen zijn dan gepland) ofwel voordelig uitpakt voor het Loodswezen (als er meer reizen zijn dan gepland). Dit onderstreept het belang van een zo correct mogelijke raming.

Conclusies werking van het model op het punt van de ramingen

Geconcludeerd kan worden dat het nieuwe (regressie-)model voor de raming van het aantal loodsreizen in theorie beter dan het oude model. Met de invoering hiervan is dus een stap vooruit gezet. Echter vanwege de sterke en onvoorspelbare crisis zijn de voorspellingen toch nog niet accuraat gebleken. Door bijstelling met de septembercijfers als de afwijking groter is dan 1% wordt een meer actuele raming gebruikt; ook in die zin is verbetering van het model bereikt in de achterliggende jaren. Het ramingsmodel blijft echter sterk afhankelijk van de voorspellende waarde van de CPB cijfers.

V.5. HET TARIEFVOORSTEL: CONSULTATIE VAN GEBRUIKERS

Consultaties van tariefvoorstellen

De gebruikers geven jaarlijks input in het consultatieproces. De diepgaadheid van de discussies varieert per jaar en per regio. Vastgesteld kan worden dat alle belangrijke thema's ieder jaar aan de orde komen: de hoogte van de tarieven in relatie tot de tariefmutatie ten opzichte van het jaar daarvoor, de wijze waarop de tarieven worden bepaald, de bezwaar- en beroepsprocedures en de onzekere impact daarvan via verrekeningen, de hoogte van het reserveringspercentage FLP/FLO en de effecten daarvan op de tarieven voor huidige versus toekomstige klanten, de kwaliteit van de

loodsdiensten en de wijze waarop hierover wordt gerapporteerd, de rol van de ACM en de beperkingen in de werking van de Loodsenwet.

De mutatie afbouw kruissubsidies is een thema waar flink over gesproken is, waarbij bijvoorbeeld in 2012 (t.b.v. het tariefvoorstel 2013) vanuit havenbedrijven in de noordelijke regio's (en Scheldemonden) zorgen werden geuit over de effecten daarvan op de tariefmutaties (met name omdat de stelling was dat de markt de totale mutatie niet zou kunnen dragen). Vanuit het Loodswezen werd in 2012 (t.b.v. het tariefvoorstel 2013) naar aanleiding hiervan nader overleg gevoerd met het ministerie van IenM en daarbij werd besloten de in het tariefvoorstel verwerkte afbouw van de kruissubsidie te handhaven.

In het kader van het tariefvoorstel van 2010 werd de grote stijging van de tarieven in het tariefvoorstel aangekaart en heeft de sector ook aangedrongen op het verlagen van de opslag voor FLP/FLO, om de macroverhoging te verminderen. In het bijgestelde voorstel werd hieraan invulling gegeven.

Verrekeningen als gevolg van de juridische procedures

In relatie tot de lopende procedures en de daarmee samenhangende onzekerheden in de tarieven bestaan duidelijke zorgen bij de sector. De uitspraken gelden met terugwerkende kracht, waardoor sprake is van stapelingen. De sector gaf aan dat de totale bedragen die daarmee 'boven de markt hangen' aanzienlijk waren. In de consultatie van het tariefvoorstel 2012 is bijvoorbeeld een opmerking geplaatst dat sprake lijkt te zijn van een "jaarlijks terugkerend circus" hetgeen als een ongewenste situatie voor de sector wordt gezien. Het Loodswezen gaf daarop aan dat ook zij "veel hinder ondervinden van de situatie". Vanuit de sector is meer dan eens aangegeven dat de sector zich zorgen maakt over de totaalbedragen die verrekend worden, als de uitspraken in de vorm van een nacalculatie alsnog terugkeren in de tarieven. Daarbij werd ook aangegeven dat het niet goed is voor de economische positie van de havens als partijen nog een keer een afrekening krijgen, ook partijen die zeggen dat zij er destijds geen gebruik van hebben gemaakt.

Het geschil over de vermogenskostenvoet heeft lang gelopen en vormde daarmee een grote onbekende variabele. Het Loodswezen gaf als indicatie dat 1%-punt verschil in de te hanteren vermogenskostenvoet stond voor een tariefverhoging van 0,5 miljoen euro op jaarbasis. Hieruit concludeerde⁵¹ de sector dat er in een worst case scenario een mogelijk totaalbedrag aan nacalculaties boven de markt hing, dat kon oplopen tot 6 miljoen euro, indien het Loodswezen volledig in het gelijk zou worden gesteld. Indien dit in de vorm van een nacalculatie in één keer aan de markt zou worden opgelegd, zo redeneerde men, zou sprake zijn van een zeer significante tariefstijging, met een grotere impact op de tariefstelling dan de conjuncturele mutatie van het aantal scheepsbewegingen.

⁵¹ Consultatieproces tariefvoorstel 2012

Daarnaast heeft de sector in één van de consultatierondes aangegeven het onjuist te vinden dat alle proceskosten van het Loodswezen worden afgewenteld op de markt. De sector vroeg zich af of de juiste afwegingen worden gemaakt bij het aanspannen van gerechtelijke procedures.

In de regionale consultaties werd regelmatig gesproken over de wenselijkheid en mogelijkheid om het systeem om te draaien: het handhaven van het voorstel en achteraf verrekenen als niet het Loodswezen, maar de ACM in het gelijk zou worden gesteld. Het Loodswezen zou dan een voorziening kunnen treffen voor het geval zij de processen verliest. De gedachte hierachter is dat het Loodswezen makkelijker kan crediteren aan iedereen die te veel heeft betaald, dan in het jaar daarop iemand extra laten betalen die misschien geen gebruik heeft gemaakt van de diensten in het jaar ervoor.

Ten aanzien van de praktijk van het verrekenen van onterecht opgelegde kortingen in het verleden in de tarieven van opvolgende jaren hebben de gebruikers bezwaar gemaakt en uiteindelijk een beroepsprocedure gestart jegens de ACM. Het CBb, dat in deze zaak uitspraak gedaan heeft, oordeelde dat er geen wettelijke basis bestaat om te verrekenen. Op het moment van het verschijnen van deze rapportage is onduidelijk wat de gevolgen hiervan zullen zijn.

Invloed van gebruikers

Op basis van de ingebrachte mondelinge en schriftelijke zienswijzen van de geconsulteerde partijen en de daarbij genoemde overwegingen, kwam het Loodswezen in de meeste jaren tot de conclusie dat er geen reden was om wijzigingen aan te brengen in het concept tariefvoorstel voor de loodsgeldtarieven zoals dat in consultatie was gebracht. Het geconsulteerde voorstel werd dan ongewijzigd ingediend bij de ACM. Enkele gebruikers merken soms weinig wordt gedaan met hun input in het consultatieproces⁵². Opgemerkt moet worden dat de tarieven volgens een vastgestelde methodiek tot stand komen en op vlak dus ook niet gemakkelijk aan wensen van gebruikers tegemoet gekomen kan worden. Een enkele stakeholder⁵³ geeft aan dat het “geen zin heeft om naar de consultaties te gaan”. Deze opmerking moet echter wel worden gezien in het licht van onvrede over de alsmaar stijgende tarieven in het de kleinere havens in het noorden ten gevolge van met name de afbouw van de kruissubsidiering.

Gebruikers geven aan⁵⁴ dat zij veel informatie krijgen, maar moeite hebben om er een goed oordeel over te vormen. Daarnaast horen de gebruikers niet terug wat er met hun opmerkingen gebeurt. Dit wordt niet duidelijk uit het tariefbesluit dat de ACM uiteindelijk neemt. De KVNR zou haar opvattingen kenbaar willen kunnen maken op het besluit dat de ACM neemt en voor zou kunnen leggen ter consultatie.

⁵² Dit komt naar voren in gesprekken gevoerd in het kader van deze evaluatie

⁵³ Gesprek met Groningen Seaports in het kader van deze evaluatie

⁵⁴ Op basis van meerder gesprekken met gebruikers in het kader van deze evaluatie

Zowel gebruikers als het Loodswezen vinden de transparantie die is opgelegd een grote verbetering. Het consultatieproces geeft veel openheid en transparantie en dat was, aldus het Loodswezen, ook inderdaad wel nodig. De contacten met de sector verlopen daardoor beter.

Conclusies consultatieproces

Uit de evaluatie blijkt dat over alle relevante thema's werd gesproken in de consultaties. De diepgang van de besprekingen verschilt nogal eens als regio's en jaren met elkaar worden vergeleken. De consultatieprocessen lopen over het algemeen goed. Vanuit de gebruikers worden vaak punten aangehaald die de werking van het model betreffen, en dus niet kunnen worden verwerkt binnen de huidige systematiek. Voorbeelden hiervan zijn de ontevredenheid over de tariefschommelingen, over de verrekeningen als gevolg van rechterlijke uitspraken, de complexiteit van de tariefopbouw e.d. Dit zijn allemaal relevante punten maar konden logischerwijs binnen de huidige systematiek niet leiden tot aanpassing van tariefvoorstellen. Het consultatieproces heeft gezorgd voor grotere transparantie richting de gebruikers. Dit wordt door alle betrokkenen als een positieve verandering ervaren.

V.6. HET TARIEFBESLUIT: BEOORDELING EN VASTSTELLING DOOR DE ACM

Beoordeling tariefbesluit door de ACM

De ACM beoordeelt het voorstel van het Loodswezen met het oog op de vaststelling van de tarieven. De ACM heeft ingevolge artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a, Lw de bevoegdheid om bij de vaststelling van de tarieven af te wijken van het voorstel indien het niet voldoet aan de eisen die in de artikelen 27c tot en met 27e Lw zijn gesteld. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw dient de ACM af te wijken van het voorstel als dit naar zijn oordeel onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Van deze laatstgenoemde bevoegdheid heeft de ACM in het herziene tariefbesluit 2010 bijvoorbeeld gebruik gemaakt met betrekking tot de ingeroosterde uren in de vorm van een korting op de beschikbaarheidsuren. De ACM heeft ook voor de tarieven 2013 gebruik gemaakt van de bevoegdheid ex artikel 27g, eerste lid, onder b van de Loodsenwet, en wel voor de korting naar aanleiding van de standby-regeling in de regio Scheldemonden.

Uit de wet is niet duidelijk af te leiden hoe de efficiëntiebeoordeling moet plaatsvinden. Ondertussen is hierover jurisprudentie ontstaan; de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) stellen daarbij hoge eisen aan de bewijslast. Deze jurisprudentie, onder andere als gevolg van de opgelegde korting op de overhead leidt ertoe dat ACM bij het opleggen van een korting tot in detail moet betogen waarom dat inderdaad mogelijk is. Vanuit het perspectief van de ACM bemoeilijkt de hoge bewijslast de regulering, mede omdat alle benodigde informatie uitsluitend door het Loodswezen kan worden verstrekt.

Medio 2012 is hiervoor een beoordelingskader door de ACM vastgesteld. Met het Loodswezen heeft veel discussie plaatsgevonden over het beoordelingskader en deze discussies lopen nog. Eén van de

aspecten in de discussie is de vraag of het kader een voldoende vertaalslag is van de in artikel 27g van de Loodsenwet weergegeven elementen.

De ACM beoordeelt de efficiëntie van het primaire proces (de loodsdienstverlening) en het secundaire proces (de onderliggende processen). Hiervoor hanteert de ACM een aantal indicatoren. Deze zijn weergegeven in Tabel V.1. Deze indicatoren hebben signalerende functie en stellen dus zelf geen normen. Als een indicator verslechterd is, is dit aanleiding voor verder onderzoek.

Tabel V.1 : Indicatoren beoordelingskader ACM

Indicatoren beoordelingskader ACM		
	Omschrijving indicator	Berekening
1	Indicator totale proces	Totale kosten exclusief FLO en FLP/Totaal aantal geloodste scheepsreizen
2	Indicator primair proces	Totale arbeidsvergoeding in geld (incl. Scheldevaart)/Arbeidsvergoeding DPL-uren
3	Indicator secundair proces	a. Totaal aan kosten beloodsen en plannen, excl. afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten b. Totaal van kosten beloodsen en plannen excl. afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten/totaal aantal geloodste scheepsreizen c. Totaal van afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten d. Totaal van afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten/Totaal aantal geloodste scheepsreizen
4	Indicator overhead	(Overige regionale kosten + overige landelijke kosten)/(Arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
5	Indicator beroepsorganisatie	Totaal van kosten NLC + kosten RLC + kosten Stodel

Bron: Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen, ACM, 2012

Bewegingsruimte die de ACM heeft

Vanaf de inwerkingtreding van de wet is onduidelijk geweest wat de bewegingsruimte die de ACM heeft om korting op de tarieven vast te leggen daadwerkelijk is. Deze onduidelijkheid, waardoor het Loodswezen geregeld meende dat de ACM buiten haar bevoegdheid trad, heeft tot een aantal bezwaar en beroepsprocedures geleid. In een aantal gevallen werd het Loodswezen in het gelijk gesteld, in andere gevallen de ACM. Dit heeft langzaamaan meer duidelijkheid gegeven over wat de kaders waarbinnen de ACM moet opereren zijn.

Een van de kaders is de onmogelijkheid tot het opleggen van een generieke efficiency-korting. Over de mogelijkheid om een dergelijke korting op te leggen wordt in de wetgeschiedenis⁵⁵ gesteld dat dit is overwogen, maar dat hiervan is afgezien mede gezien de ervaring dat het loodsen en het beloodsingsproces als zodanig al sinds de verzelfstandiging redelijk efficiënt verloopt. Daarbij werd ook gesteld dat dat niet betekent dat er in het geheel geen efficiëntie meer te bereiken zou zijn. Het

⁵⁵ Memorie van Toelichting Wet markttoezicht registerloodsen

opleggen van een efficiëntiekorting is mogelijk, maar enkel wanneer aan de hand van concreet onderzoek is komen vast te staan dat (op een of meerdere punten) door de registerloodsen niet de meest efficiënte werkwijze wordt gevolgd. De ACM is hiertoe met een ruime discretionaire bevoegdheid uitgerust. De last om aan te tonen dat het Loodswezen niet de meest efficiënte werkwijze volgt ligt bij de ACM. Dit wordt ondersteund door uitspraken van het CBb ten aanzien van het tariefbesluit waarin de ACM een korting oplegde op de overhead.

Een ander voorbeeld dat de kaders schetst is het Tariefbesluit 2010, waarover het CBb zich op 5 september 2013 heeft uitgesproken. Het betrof het terugbrengen van het aantal beschikbaarheidsuren als er minder scheepvaartaanbod is. Om verschillende redenen is dat volgens het Loodswezen niet mogelijk. Het CBb vernietigde een eerder besluit van de ACM ten aanzien van deze korting omdat zij dit onvoldoende gemotiveerd zou hebben. Vervolgens nam de ACM een nieuw besluit waarin ze de korting handhaafde, maar beter motiveerde. Daartoe heeft de ACM geanalyseerd wat de spreiding is van de loodsreizen over de jaren en of er grote afwijkingen zijn van het gemiddelde aantal loodsreizen. De ACM laat in haar analyse zien dat het aantal beschikbaarheidsuren vaak ver boven de pieken in het scheepvaartaanbod uittorent. Deze argumentatie is aangevoerd voor het CBb. Het Loodswezen brengt hier verschillende argumenten tegenin, maar deze zijn volgens het College onvoldoende onderbouwd en konden het standpunt van de ACM niet weerleggen.

Deze uitspraak schetst dat, mits de ACM een sterke motivatie levert waar het Loodswezen niet tegenin kan gaan, de ACM ruimte heeft om efficiëntiekortingen op te leggen.

Op andere aspecten heeft de ACM geen ruimte. Enkele grote kostenposten liggen vast of hebben al tot jurisprudentie geleid (zoals omtrent de overheadkosten). De ruimte wordt verder beperkt doordat een grote factor binnen de kostenstructuur buiten de invloed van de ACM geplaatst is. Immers, zoals eerder aangegeven, is het uurtarief van de loodsdienstverlening wettelijk vastgelegd en valt daarmee buiten de invloedssfeer van de ACM.

Ten aanzien van de actieve invloed die de ACM op het Tariefbesluit heeft kan worden geconcludeerd dat deze beperkt is. Ze heeft de wettelijke verplichting om tot afwijkende tariefbesluiten te komen indien voorstellen in onvoldoende mate bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening en kan, mits zeer sterk gemotiveerd, invloed uitoefenen op de tariefstelling. Het blijkt echter ook dat ACM maar beperkte ruimte heeft om te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de discussies over dit onderwerp zich met name tussen het Loodswezen en de ACM afspelen. Omdat de ACM reeds scherp op de efficiëntie en prijsstelling zit hebben gebruikers en het bredere havenbedrijfsleven zelf minder aandacht voor de vraag hoe efficiënt het Loodswezen opereert. Het stellen van vragen hierover wordt overgelaten aan de ACM. Gebruikers

rekenen het Loodswezen primair af op de leveringszekerheid en tijdigheid van de loodsdienstverlening, maar tegelijkertijd zijn ook de kosten daarbij van belang.

Opgelegde kortingen

In Tabel V.2 worden de kortingen weergegeven die de ACM heeft opgelegd op de tariefgrondslag⁵⁶. De tariefgrondslag heeft een hoogte van ruim 160 miljoen euro. In tabel valt te zien dat het grootste verschil tussen tariefvoorstel en tariefbesluit in de tarieven voor 2010 zit. Dit betreft onder andere de korting die ACM oplegde op de beschikbaarheidsuren. Ook in enkele andere jaren paste de ACM kortingen toe. Dat de tariefgrondslagen in enkele jaren toch hoger zijn dan de voorgestelde tarieven is onder andere het gevolg van verrekeningen naar aanleiding van de uitkomst van rechterlijke procedures. De verrekeningen zijn ontstaan door eerdere Tariefbesluiten van de ACM die nadien door de rechter ongedaan zijn gemaakt.

Tabel V.2 : Correcties van de tariefgrondslag door de ACM

Doorgevoerde correcties door de ACM	
Jaar	Correctie op de tariefgrondslag
2009	€ -
2010	€ -4 895 969
2011	€ 4 653 000
2012	€ -1 620 400
2013	€ - 428 618
Totaal:	€ -2 291 987

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Tariefbesluiten ACM

Aandachtspunten toezichtmodel in relatie tot de Scheldevaart

Specifiek met betrekking tot enkele knelpunten van het toezicht voor de Scheldevaart heeft de regio Scheldemonden een brief⁵⁷ gestuurd. Hierin worden op hoofdlijnen de volgende knelpunten benoemd.

Er ontstaan in de praktijk problemen zodra – door de ACM – via de tariefvaststelling bepaalde algemene efficiencymaatregelen worden opgelegd aan alle regio's binnen het Nederlandse Loodswezen. Een efficiencymaatregel van de ACM raakt in operationeel opzicht niet enkel de dienstverlening door het Loodswezen t.a.v. wetschepen, maar - in de regio Scheldemonden - tevens die van de Scheldevaart. In operationele zin is geen splitsing aan te brengen in de beschikbaarheid van loodsen tussen de categorie wetschepen en de categorie Scheldevaart. Er bestaat maar één (ongedeeld) regionaal loodsenkorps dat te allen tijde (24/7) de loodsdienstverlening in de regio dient te garanderen: zowel t.a.v. wetschepen als t.a.v. de Scheldevaart.

⁵⁶ De korting op de LOA-uren voor de regio IJmond zijn in de tabel opgenomen. Het CBB oordeelde echter op 5 september 2013 dat de ACM de aanleiding voor deze korting moet onderzoeken en motiveren

⁵⁷ Brief d.d. 15 mei 2013, toegelicht in een gesprek op 1 augustus 2013

Het beoordelingskader van de ACM gaat daarom volgens het Loodswezen Scheldemonden voorbij aan de specifieke situatie van samenwerkende loodsdiensten (Nederland en Vlaanderen) in de regio Scheldemonden. Zo wordt in het beoordelingskader o.m. gesteld dat de wetgever ervan uitgaat is ‘dat het Loodswezen op de kosten van beloodsing en planning in beginsel zelf kan besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo’. De zienswijze van de ACM gaat voorbij aan het feit dat het Nederlands Loodswezen in de regio Scheldemonden ten aanzien van de loodsdienstverlening aan de Scheldevaart afhankelijk is van operationele processen van het Vlaams Loodswezen. De efficiëntie van de loodsdienstverlening is derhalve niet direct beïnvloedbaar door enkel het Nederlands Loodswezen.

In operationele zin is er, als het bijvoorbeeld de beschikbaarheidsuren betreft, geen splitsing aan te brengen in de beschikbaarheid van loodsen tussen de categorie wetschepen en de categorie Scheldevaart. Ook de verdragsrechtelijke verplichtingen worden of kunnen worden geraakt wanneer algemene efficiëncymaatregelen worden doorgevoerd, zoals dat in de afgelopen jaren gebeurd is. Naar het oordeel van de RLC hebben die het gevolg dat de dienstverlening in de knel kan komen. Ten aanzien van de Scheldevaart is de RLC verdragsrechtelijk verplicht deze dienstverlening wél te garanderen.

Door de operationele vervlochtenheid met het Vlaams loodswezen en de afwijkende reguleringsregimes die gelden ten aanzien van wetschepen en de Scheldevaart, verschilt de RLC Scheldemonden van de andere RLC's. Wat daarin ook een rol speelt is dat loodsreizen in de regio Scheldemonden significant langer zijn dan reizen in de andere regio's. De RLC Scheldemonden is daardoor genoodzaakt op een andere wijze met bijvoorbeeld beschikbaarheid om te gaan.

Recent zijn twee geschillen tussen de ACM en de NLC ten aanzien van de specifieke situatie in de Regio Scheldemonden behandeld door het CBB⁵⁸. Het College oordeelde daarin dat het Loodswezen onvoldoende aannemelijk wist te maken dat de situatie in de Scheldemonden zoals betoogd een compleet andere handelswijze (met meer beschikbaarheidsuren tot gevolg) verantwoorde. Dit komt deels voort uit de rekenmethodiek die het KTS voorschrijft.

Ondanks deze uitspraken maken de knelpunten duidelijk dat er blijvende aandacht moet zijn voor de specifieke uitdagingen waar de RLC Scheldemonden zich voor gesteld ziet. Voor deze knelpunten en uitdagingen lijkt niet direct een oplossing voorhanden. Er is immers sprake van een vervlochtenheid van de operationele organisatie ten behoeve van wetschepen en Scheldevaart, en daarbij van zowel de algemene regulering door de ACM als de verplichtingen die voortvloeien uit het Scheldereglement. De specifieke situatie en knelpunten in de regio Scheldemonden vragen wat betreft *Policy Research* een inspanning van alle betrokken partijen om tot een werkwijze te komen die voldoet aan de eisen

⁵⁸ Uitspraak op 5 september 2013 in zaak nr. ECLI:NL:CBB:2013:102 en ECLI:NL:CBB:2013:100

die vanuit de verschillende regelgeving wordt gesteld en praktisch werkbaar is gegeven de operationele vervlochtenheid met het Vlaamse loodswezen.

Conclusies tariefbesluiten en ruimte ACM

Ondanks de wettelijke verplichting om tot afwijkende tariefbesluiten te komen indien voorstellen in onvoldoende mate bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdiensverlening, blijkt dat de ACM de middelen ontbreekt om ook daadwerkelijk te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd. Generieke kortingen zijn niet mogelijk: deze werden expliciet uitgesloten in de wet en hiermee samenhangend is de ACM rond het opleggen van een korting op de overheadkosten enige jaren geleden dan ook in het ongelijk gesteld. De bewijslast ligt hoog. De ACM is slechts beperkt in staat geweest om als toezichthouder een – ten opzichte van de tariefvoorstellen – verdere verbetering van het bereiken van de meest efficiënte werkwijze te realiseren. Dit had overigens ook deels zijn oorsprong in het feit dat bijvoorbeeld de overhead, blijkend uit onderzoek, reeds op efficiënte wijze georganiseerd was.

De specifieke situatie en knelpunten in de regio Scheldemonden vragen naar de toekomst toe aandacht van alle betrokken partijen.

V.7. HET TARIEFBESLUIT: BEZWAAR EN BEROEP

Veelvuldig procedures

Alle Tariefbesluiten van de ACM zijn onderwerp geweest van procedures tegen de ACM. Mede doordat eerdere besluiten (waaronder het niet instemmen van de ACM met door de NLc ledenvergadering vastgestelde KTS en het WACC besluit) doorwerken in de Tariefbesluiten zijn tegen alle Tariefbesluiten bezwaarprocedures aangespannen. Tegen het Tariefbesluit 2009 is geen zelfstandig bezwaar of beroep ingesteld. De bezwaren van het Loodswezen tegen de tariefbesluiten 2011 en 2012 zijn in bezwaar afgehandeld (zonder beroep). In 2010 en 2013 is de NLc in beroep gegaan, waarna het CBb op 5 september 2013 uitspraak deed. De sector heeft tegen het Tariefbesluit van 2011 en 2013 bezwaar en beroep aangetekend.

Met betrekking tot het Tariefbesluit 2011 is, nadat het in bezwaar herzien is, door de gebruikers beroep aangetekend tegen de verrekening van rechterlijke uitspraken zoals dit in het Tariefbesluit 2011 is opgenomen. Het CBb heeft hier op 5 september uitspraak in gedaan en oordeelde dat er voor verrekening geen wettelijke basis bestond.

De uitspraken van 5 september leiden tot gedeeltelijke vernietiging van de Tariefbesluiten van 2010, 2011 en 2013. In september 2013 liggen zodoende alleen de tariefbesluiten voor 2009 en voor 2012 vast. ACM en het Loodswezen hebben over de geschillen aangaande deze besluiten onderling overeenstemming bereikt.

Ook over het kostentoekeningssysteem en over de WACC hebben zich zoals aangegeven bezwaar- en beroepsprocedures voorgedaan. Het enige besluit waarbij geen bezwaar of beroep is aangetekend is het FLP/FLO-besluit.

Herzieningen als gevolg van uitspraken leiden ertoe dat de oorspronkelijke tariefbesluiten, achteraf, te hoog of te laag blijken te zijn vastgesteld. Dit heeft steeds geleid tot verrekening van het overschot of tekort in de jaren daarna wat bijdroeg aan de fluctuatie van de loodsgeldtarieven. Zoals eerder is geanalyseerd is de verrekening van de gevolgen van rechterlijke uitspraken een relatief beperkte factor in de schommelingen in de tarieven. Met uitzondering van 2011, waar 3,6 procentpunt van de tariefstijging door verrekeningen werd veroorzaakt, betrof de verrekening als gevolg van juridische procedures tussen de 0,5% en 0,8% van de tariefgrondslag.

Reflectie op bezwaar- en beroep

Het is gebruikelijk dat er bij nieuwe regelgeving over toezicht rechtszaken zijn, omdat de regelgeving nieuw is, vaak nog niet is uitgekristalliseerd en omdat partijen (de grenzen van) hun eigen rol verkennen. Na verloop van tijd ontstaat er jurisprudentie en wordt het aantal zaken geringer. Bij de regulering van andere sectoren zoals de energie- en gasector is eenzelfde ontwikkeling zichtbaar geweest. Zowel Loodswezen als ACM geven aan dat een aantal aspecten steviger in de wet verankerd had kunnen worden. Dit zou meer duidelijkheid creëren bij betrokken partijen en zo het aantal rechtszaken verminderen.

In de afgelopen jaren is bijna continue gediscussieerd over de vraag hoe de meest efficiënte werkwijze kan worden bereikt. De economische crisis en de daarmee gepaard gaande (onvoorspelbare) fluctuatie van het aantal reizen zijn zeker aanleiding geweest voor deze discussie. Ze heeft ertoe geleid dat de discussie over de meest efficiënte werkwijze in alle scherpste op tafel is gekomen en tot juridische procedures heeft geleid. De crisis heeft de juridificering van de verhoudingen tussen partijen, zoals deze is ontstaan, in belangrijke mate versterkt.

Het Loodswezen heeft aangegeven moeite te hebben met de rolinvulling door de ACM. Het toezicht door de ACM wordt als relatief zwaar ervaren gelet op de omvang en omzet van het Loodswezen. Dit is een grote belasting voor de organisatie: er is veel juridische inhuur en er zijn eigen juristen aan het werk. Het Loodswezen ziet zich gesteld voor een aanzienlijk zwaardere administratieve last. Deze laat zich niet alleen vertalen in extra middelen/inhuur van menskracht, maar ook de bestuurders (loodsen) en medewerkers moeten aanmerkelijk meer aandacht aan het toezicht besteden. Het Loodswezen voelt zich daarbij overdreven gecontroleerd door de ACM. Zo worden er vele vragen gesteld en opmerkingen gegeven op stukken die reeds door een accountant zijn goedgekeurd. Het Loodswezen geeft aan dat zij dit zware toezichtmodel niet begrijpt in het licht van de tevredenheid bij gebruikers.

Specifiek over de rol van de accountant merkt *Policy Research* het volgende op. Er is geen sprake van “goedkeuring” door een accountant. De accountant verklaart wel of bijvoorbeeld het tariefvoorstel in overeenstemming met het kostentoekeningssysteem is opgesteld. Daarmee is de betekenis van de accountantsverklaring gelimiteerd. De accountant stelt niet vast of het voorstel bijvoorbeeld op de meest efficiënte werkwijze is gebaseerd.

Policy Research heeft gemerkt dat de welhaast permanente status van lopende procedures die over elkaar heen buitelen een negatieve uitstraling van het toezichtmodel heeft veroorzaakt en tot onbegrip leidt bij gebruikers, juist ook vanwege de effecten daarvan (verrekeningen). Wat in de houding vanuit het Loodswezen meespeelt is dat de loodsen direct in de portemonnee wordt getroffen door een opgelegde korting vanuit de ACM. In andere sectoren is dit verband veel minder direct.

Conclusies bezwaar en beroep

Geconcludeerd kan worden dat er voortdurend bezwaar- en beroepsprocedures zijn geweest, hetgeen tot extra kosten heeft geleid en ook een negatieve uitstraling op het toezichtmodel heeft gehad. De economische crisis is daarbij in de achterliggende jaren een belangrijke katalysator geweest. Tegelijkertijd moet worden gesteld dat het bij nieuwe regelgeving over toezicht gebruikelijk is dat er rechtszaken zijn, en dat daarmee de speelruimte van partijen na verloop van tijd duidelijk wordt en beter wordt ingekaderd.

V.8. FINANCIËLE VERANTWOORDING, KWALITEITSRAPPORTAGE EN BENCHMARK

Financiële verantwoording

Eén van de instrumenten van toezicht is de verantwoording die het Loodswezen aflegt over de financiële zaken die aan regulering onderhevig zijn aan het eind van het jaar. De gedachte is dat deze financiële verantwoording een rol kan spelen het tariefbesluit voor een volgend jaar. De financiële verantwoordingen geven veel en gedetailleerde informatie over de gerealiseerde kosten en resultaten van het Loodswezen en dragen richting de ACM bij aan het inzicht in de kostenstructuur van het Loodswezen. De KVNR heeft aangegeven de transparantie in de financiële verantwoording door het Loodswezen te missen, zoals die in het verleden middels een openbaar jaarverslag werd afgelegd. In het bijzonder geeft zij aan inzicht in de ontwikkeling van FLP/FLO-reserveringen te missen.

Kwaliteitsrapportages

De kwaliteitsrapportages geven inzicht in de ontwikkelingen op een aantal parameters, die door het Loodswezen zijn uitgewerkt. De kwaliteitsrapportages worden vanuit klanten als tamelijk algemeen ervaren, bijvoorbeeld op de incidenten. Sommige gebruikers zetten soms vraagtekens bij de onderzochte populatie en daarmee de representativiteit van de cijfers⁵⁹. Het Loodswezen geeft

⁵⁹ Gesprek met KVNR in het kader van deze evaluatie

daarentegen aan⁶⁰ dat de kwaliteitsrapportages worden opgesteld aan de hand van steekproeven die steeds worden uitgebreid. Als afnemers aangeven dat ze niet zijn geconsulteerd, worden ze in de volgende ronde wel betrokken. *Policy Research* constateert dat de kwaliteitsrapportages inderdaad vrij algemeen zijn, maar desalniettemin een vertrekpunt kunnen vormen voor een discussie over kwaliteit.

In de achterliggende jaren is tussen partijen afgesproken dat de kwaliteitsverantwoording later mag worden ingediend (15 juli) dan in het wetsvoorstel was opgenomen, waardoor deze gelijktijdig met het tariefvoorstel kan worden geconsulteerd en er geen aparte consultatie hoeft plaats te vinden. Dit is niet alleen een vereenvoudiging van het proces maar leidt ook tot een vermindering van de administratieve lasten.

Benchmarkonderzoek

In de wet is de verplichting opgenomen tot het uitvoeren van een benchmarkonderzoek met betrekking tot de kosten van de loodsdienstverlening. Aangezien het Nederlands Loodswezen een gereguleerd monopolie is moet de benchmark vanuit het buitenland komen. In de achterliggende jaren bleken buitenlandse loodsen niet bereid te zijn om inzicht in de kosten te geven. Daarnaast is het zo dat in het buitenland de loodsdienstverlening over het algemeen anders is georganiseerd. De benchmarkverplichting die in de wet is opgenomen kan daarmee niet (goed) uitgevoerd worden. De daartoe ondernomen pogingen door het Loodswezen in de afgelopen jaren hebben geen bruikbare rapporten opgeleverd. De ACM en het ministerie van IenM hebben er ondertussen mee ingestemd dat benchmarks achterwege blijven (tenzij er redenen zouden ontstaan om de wet onverkort te handhaven). Op zich is dit geen positief gegeven in de zin dat daarmee een efficiëntiemaatstaf afviel. Het getuigt echter wel van realiteitszin.

Conclusies verantwoordingen en rapportages

De financiële verantwoordingen dragen richting de ACM bij aan de transparantie over de kosten van het Loodswezen; gebruikers missen deze transparantie. De kwaliteitsrapportages bieden, hoewel zij vrij algemeen zijn, een basis voor een discussie over kwaliteit. Met betrekking tot het proces is een verbetering aangebracht de afgelopen jaren, waarbij de kwaliteitsrapportage later mag worden ingediend, waardoor gelijktijdige consultatie met het tariefvoorstel kan plaatsvinden. De benchmarkverplichting is komen te vervallen, omdat deze niet goed kon worden uitgevoerd.

⁶⁰ Gesprek met het Loodswezen in het kader van deze evaluatie

V.9. KOSTEN EN BATEN VAN HET TOEZICHTMODEL

Administratieve lasten

Allereerst wordt ingegaan op de administratieve lasten. Ten tijde van het ontwerp van de wet is een inschatting gemaakt van de administratieve lasten voor het loodswezen als gevolg van de uitvoering van deze wet. Deze lasten werden geschat op €295 632 per jaar. Uit een opgave van het loodswezen van de kosten die aan het toezichtmodel zijn toe te rekenen blijkt dat de kosten hoger zijn. In 2009 bedroegen de kosten €1 403 500 per jaar. Deze kosten waren in 2013 opgelopen tot €1 626 500 per jaar⁶¹. Tabel V.3 toont de opbouw van deze kosten.

Tabel V.3 : Overzicht administratieve lasten loodswezen

Overzicht administratieve lasten loodswezen toezichtmodel		
	2009	2013
Ondersteunende personeel		
- Financieel economisch/ administratief	€ 399.000,00	€ 535.000,00
- Juridisch	€ 8.000,00	€ 133.000,00
- ICT	€ 85.000,00	€ 48.000,00
Inzet bestuur/loodsen	€ 99.000,00	€ 198.000,00
ICT	€ 421.000,00	€ 421.000,00
Controle/ Adviesdiensten	€ 200.000,00	€ 250.000,00
Benchmark	€ 152.000,00	-
Kwaliteitsverantwoording	€ 30.500,00	€ 32.500,00
Kosten consultaties	€ 9.000,00	€ 9.000,00
Totaal:	€ 1.403.500,00	€ 1.626.500,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave Loodswezen

De personeelsinzet bestaat in totaal uit bijna 8 fte. Inzet van het bestuur en de loodswezen betreft voornamelijk consultaties en besprekingen rond het tariefvoorstel. ICT-kosten zijn afschrijvingskosten van systemen die zijn aangepast om onder meer de benodigde urenadministratie bij te kunnen houden. De controle en advieskosten betreffen accountantsverklaringen op het tariefvoorstel en verantwoordingen, actuariskosten en overige advieskosten. De benchmark betreft de vergelijking van de kostenopbouw van het Nederlands Loodswezen met de kosten van loodswezenorganisaties in omliggende landen. Hier is in overleg met de ACM uiteindelijk van afgezien. De kosten voor de kwaliteitsverantwoording en de consultaties betreffen kosten voor het uitbesteedde deel van de uitvoering hiervan. De tabel toont duidelijk dat de kosten voor financieel economisch en administratief personeel fors zijn toegenomen. Tevens is er een juridisch adviseur aangenomen wat de kostenstijging op die

⁶¹ Strikt genomen dient onderscheid te worden gemaakt tussen 'inhoudelijke nalevingskosten' en 'administratieve lasten'. De hiergenoemde bedragen bevatten beiden en representeren dus de totale kosten van naleving van de Wet markttoezicht registerloodsen voor het loodswezen

post verklaart. Daar tegenover staat een besparing van 152.000 euro door het wegvallen van de benchmark.

Het bedrag uit 2009 is afkomstig uit de evaluatie die is opgesteld door Ernst & Young in 2009. Bij de gerapporteerde kosten merkt zij op dat “er [...] een aantal activiteiten [is] waarvan wij verwachten dat [de kosten] lager hadden kunnen zijn. Verder vinden wij dat verschillende opgevoerde kosten onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering en deze dus ook zouden bestaan indien de Wet niet aanwezig was.” Ook *Policy Research* heeft zich gebaseerd op de opgave van het Loodswezen en binnen de scope van dit onderzoek heeft zij de kosten maar heel beperkt zelf kunnen verifiëren en niet kunnen nagaan of er bijvoorbeeld kosten inzitten die andere ondernemingen ook hebben (bijvoorbeeld om managementinformatie te genereren). Uit een beperkte plausibiliteitstoets op basis van de kostenopgaven in de Financiële Verantwoordingen blijkt echter wel dat het aan de administratieve lasten toegerekende deel van enkele bovenstaande kostenposten beperkt is ten opzichte van het totaal aan deze kostenposten⁶². De administratieve lasten maken overigens slechts 1% van de totale kosten uit en hebben daarmee een heel beperkte invloed op de hoogte van de tarieven. Daarnaast ontkomt het Loodswezen aan kosten die andere ondernemingen wel hebben, bijvoorbeeld verkoop- en acquisitiekosten hetgeen de hoogte van de administratieve lasten ook relativeert.

Kosten van gevoerde juridische procedures

Onderdeel van de lasten voor het Loodswezen ten aanzien van de uitvoering van de wet zijn de kosten van juridische procedures. Bij invoering van de wet was de verwachting⁶³ dat er in de eerste jaren een tweetal juridische procedures zouden worden gevoerd. Verondersteld werd dat de verhoudingen tussen partijen vervolgens voldoende zouden zijn uitgekristalliseerd, waarna het voeren van procedures niet meer nodig zou zijn. Verondersteld werd dat dit tot een eenmalige kostenpost van €124 000,00 zou leiden.

Uit de evaluatie in 2009 bleek dat in 2008 voor €80 000,00 aan kosten was gemaakt inzake bezwaarprocedures op de hoogte van de WACC, het besluit ter vaststelling van de hoogte van de FLP/FLO-opslag en op de kostentoerekeningsystematiek. Er hebben nog een aantal rechterlijke procedures gevolgd die deels nog lopende zijn, te weten:

- Beroepsprocedure tegen Herzien Tariefbesluit 2010;
- Een beroepsprocedure tegen de beslissing op bezwaar op het Tariefbesluit 2011;
- Een beroepsprocedure tegen het Tariefbesluit 2013.

Uit een opgave van het loodswezen blijkt dat de kosten voor juridische procedures over de afgelopen jaren rond de €200 000 per jaar bedragen. Hoewel de kosten aanzienlijk hoger zijn dan vooraf werd ingeschat, vormen deze kosten slechts 0,1% van de totale kosten. De invloed daarvan op de tarieven is daarmee zeer klein.

⁶² ICT is bijvoorbeeld in totaal ruim € 4 miljoen per jaar en walpersoneel is ruim €7 miljoen per jaar

⁶³ MvT, pag. 43

Kosten andere partijen

Ook de ACM besteedt meer mensen en middelen dan de 1,75 fte die aanvankelijk was voorzien. In 2012 werd 2,6 FTE ingezet vanuit de Vervoerkamer en 1,3 FTE vanuit de Juridische Dienst- en Dienst Bedrijfsvoering⁶⁴. Daarbovenop wordt een bedrag aan overheadkosten per FTE toegerekend. De totale kosten van deze inzet⁶⁵ bedroegen € 420 335 (opgebouwd uit € 231 467 vanuit de Vervoerkamer, € 110 332 vanuit de Juridische Dienst en € 78 536 aan toegerekende overheadkosten). Kosten die het ministerie maakt worden niet meegerekend omdat ervan wordt uitgegaan dat deze kosten niet in belangrijke mate zouden afwijken als het toezicht anders zou zijn vormgegeven. Kosten die gemaakt worden bij de partijen die betrokken zijn in het consultatieproces zijn niet bekend. De kosten van de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde samen komen uit op een bedrag dat groter is dan € 2 miljoen.

Er zijn drie belangrijke redenen voor de hogere dan voorziene lasten van dit toezichtmodel:

- De ACM kan het tariefvoorstel alleen beoordelen aan de hand van informatie die alleen bij het Loodswezen bekend is en moet vanwege de te betrachten zorgvuldigheid diep in de materie om het proces tot een tariefbesluit te kunnen doorlopen en tot een tariefbesluit te komen. Dit leidt zowel tot een hoge personele inzet bij het Loodswezen om de informatie te verzamelen als een hoge inzet bij de ACM om de informatie te verwerken;
- De ACM en het Loodswezen staan op enkele onderwerpen veelvuldig tegenover elkaar. Dit leidt onder meer tot hoge juridische kosten.
- De jurisprudentie die bezwaar en beroep heeft opgeleverd dwingt de ACM om diepgaander onderzoek uit te voeren dan was voorzien, alvorens de ACM haar bevoegdheid kan uitoefenen voor het vaststellen van de loodsgeldtarieven.

Baten van het toezichtmodel

De instelling van het toezicht heeft geleid tot een grote sprong voorwaarts met betrekking tot de transparantie van de kostenstructuur van het Loodswezen en de tariefvorming. Deze toegenomen transparantie wordt door alle partijen onderschreven en positief gewaardeerd.

Gebruikers en ook de andere stakeholders zijn van mening dat de tarieven te sterk fluctueren. De onvrede onder gebruikers wordt geïllustreerd door de reeds eerder aangehaalde procedure die zij hebben aangespannen tegen de ACM aangaande de rechtmatigheid van verrekeningen en nacalculaties. Vastgesteld moet worden dat de fluctuatie in belangrijke mate bepaald wordt door de recessie in combinatie met het cost plus model, en in mindere mate door verrekeningen als gevolg van juridische procedures.

⁶⁴ Juridische Dienst- en Dienst Bedrijfsvoering-uren werden niet specifiek toegerekend. Met name de JD uren zijn vooraf niet in te schatten. Ze worden dus ook niet als zodanig begroot. De ACM gebruikte hiervoor een staffel, die uitkomt op 1,3 fte

⁶⁵ Hierin is uitgegaan van de werkelijke verhouding tussen de inzet van de verschillende schalen en de daarbij behorende kosten volgens de Handleiding Overheidstarieven van het ministerie van Financiën

Wanneer gekeken wordt naar het verschil tussen de gemiddelde tariefmutatie in de tariefvoorstellen van het Loodswezen en de (herziene) tariefbesluiten van de ACM, kan worden vastgesteld dat de rol van de toezichthouder ertoe heeft geleid dat de tarieven gemiddeld genomen lager werden vastgesteld dan de tariefvoorstellen. Dit is ten goede gekomen aan de gebruikers en daarmee een maatschappelijke baat. Het overgrote deel van de gebruikers is desondanks buitenlands, en lagere tarieven komen in grote mate buitenlandse partijen ten goede. Door een lichte verlaging van de havenaanloopkosten heeft dit echter wel een licht gunstig effect op de positie van de Nederlandse zeehavens.

In totaal hebben de aanpassingen van de ACM geleid tot een verlaging van de tariefgrondslag met ongeveer 2,3 miljoen euro over 6 jaar. Dit is reeds getoond in Tabel V.2. De gemiddelde correctie bedraagt dan ongeveer 400.000 euro per jaar. Verrekeningen als gevolg van rechterlijke uitspraken zijn hierin meegenomen voor zover deze in de tariefbesluiten tot 01 september 2013 zijn verwerkt. Niet meegenomen is het effect van de rechtelijke uitspraak dat er voor verrekenen geen wettelijke basis bestaat, omdat er op het moment van het schrijven van deze rapportage geen duidelijkheid bestaat over de gevolgen hiervan.

In dit rapport is geanalyseerd dat de gemiddelde tariefstijging vanaf 2008 lager heeft gelegen dan de inflatie. Dit is een baat van het toezichtmodel. Deze baten zouden naar overtuiging van een groot aantal stakeholders en *Policy Research* niet zijn gerealiseerd zonder toezicht op het Loodswezen. Ook het feit dat de FLP/FLO-problematiek op een goede wijze wordt opgelost is een baat van het ingestelde toezicht.

De crisis heeft de werking van het model duidelijker blootgelegd

Kort na de inwerkingtreding van de wet werden de gevolgen van de economische crisis voelbaar. De crisis heeft geleid tot schommelingen in de vraag naar loodsdiensten met in sommige jaren een scherpe daling in de verwachte vraag en in andere jaren een herstel van de vraag. Door onder andere het gekozen reguleringsmodel en het gegeven dat een belangrijk deel van de kosten van het Loodswezen, waaronder de uurtarieven, min of meer vastliggen, heeft de crisis kunnen leiden tot schommelingen in de tarieven. Daarnaast hebben de dalingen en stijgingen van het aantal scheepsbewegingen en de op korte termijn vaststaande organisatie van het Loodswezen geleid tot discussies over de bijdrage aan de meest efficiënte werkwijze in relatie tot het aantal ingeroosterde uren per loods. De verschillen tussen het voorspelde aantal reizen en het gerealiseerde aantal gaven daarnaast discussie over de wijze van het ramen van het aantal loodsreizen en het al dan niet verrekenen van het verschil tussen prognose en realisatie.

Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de onvrede over de werking van het toezichtmodel bij gebruikers, het Loodswezen en tot op zekere hoogte ook de ACM. Stakeholders en *Policy Research*

zijn ervan overtuigd dat in een context van stabiele groei in de loodsdienstverlening het oordeel over de werking van het toezichtmodel positiever zou zijn geweest.

Conclusies kosten en baten van het toezichtmodel

De administratieve lasten zijn beduidend hoger dan de inschatting hiervan bij de invoering van de wet. Desalniettemin bedragen de administratieve lasten slechts 1% van de totale kosten van het Loodswezen en is de impact op de tarieven zodoende zeer klein. Ook de kosten voor juridische procedures zijn veel hoger dan eerder werd voorzien. De kosten van het toezichtmodel zijn, zowel aan de kant van de ACM als bij het Loodswezen, hoger dan vooraf werd ingeschat. Deze bedragen gezamenlijk ruim 2 miljoen euro per jaar⁶⁶.

Het ingestelde toezicht heeft bijgedragen aan tarieven die lager liggen dan de door het Loodswezen voorgestelde tarieven (verlaging in totaal 2,3⁶⁷ miljoen euro, gemiddeld 0,4 miljoen per jaar over de jaren 2009 tot en met 2013). Hoewel de baten de lasten in dezen niet overstijgen moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid van een toezichthouder in zijn algemeenheid een disciplinerend effect op de ondertoezichtgestelde zal hebben gehad. Zonder aanwezigheid van een toezichthouder waarbij de aanbieder van Loodsdiensten in vrijheid tarieven zou hebben kunnen vaststellen, waren deze door het monopolioïde karakter van de markt voor loodsdienstverlening waarschijnlijk sterker gestegen. De baten van het toezichtmodel zullen dus naar verwachting in werkelijkheid hoger zijn. Of de baten de lasten overstijgen valt echter in kwantitatieve zin niet vast te stellen omdat de situatie van een ongereguleerd monopolie niet bekend is.

V.10. CONCLUSIES EVALUATIE FUNCTIONEREN TOEZICHTMODEL

Over het toezichtmodel kunnen een aantal conclusies worden getrokken. De belangrijkste conclusie is dat het model niet optimaal heeft gewerkt.

Inzake de kaderstellende besluiten omtrent de WACC en het Kostentoerekeningssysteem hebben zich procedures voorgedaan. Dit is in vergelijking met andere markten waar toezicht werd ingesteld niet vreemd. Het leidde echter tot onduidelijkheid over de gevolgen hiervan voor de toekomstige tarieven.

Het gehanteerde ramingsmodel is in de afgelopen jaren verbeterd. Dit geldt zowel voor de ramingsmethodiek als de actualiteit van de gebruikte cijfers. Zij blijft daarbij sterk afhankelijk van de voorspellende waarde van de CPB cijfers, die door de veranderende economische omstandigheden niet altijd accuraat genoeg bleken.

⁶⁶ Som van de lasten voor het Loodswezen (1,6 miljoen euro) en van de ACM (0,4 miljoen euro), prijspeil 2013

⁶⁷ Gebaseerd op de som van de correcties die de ACM heeft doorgevoerd op de tariefgrondslag als gepubliceerd in de Tariefbesluiten. Correcties zijn hierin meegenomen, de correctie van de rekenfout in de FLP/FLO-gelden in 2010 is niet als 'baat' opgenomen. Het feit dat er voor verrekeningen volgens het CBb geen wettelijke basis bestaat is niet meegenomen.

De consultatieprocessen lopen over het algemeen goed en hebben gezorgd voor grotere transparantie richting gebruikers die door alle stakeholders positief wordt gewaardeerd. Wel is in de consultatieprocessen de onvrede van gebruikers met de werking van het model duidelijk geworden, zoals de tariefschommelingen, de verrekeningen als gevolg van rechterlijke uitspraken en de complexiteit van de tariefopbouw.

De financiële verantwoordingen dragen richting de ACM bij aan de transparantie over de kosten van het Loodswezen. Met betrekking tot het proces van de kwaliteitsrapportage is een verbetering aangebracht, omdat gelijktijdige consultatie met het tariefvoorstel kan plaatsvinden. De benchmarkverplichting is komen te vervallen, omdat deze niet goed kon worden uitgevoerd.

De ACM heeft de wettelijke verplichting om tot afwijkende tariefbesluiten te komen, indien voorstellen in onvoldoende mate bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdiensverlening. De ruimte van de ACM om te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd is echter beperkt. Zo heeft de ACM geen invloed op de hoogte van het uurtarief van de arbeidsvergoeding. Op de hoeveelheidscomponent van de arbeidsvergoeding heeft de ACM beperkt invloed; een groot deel van de hoeveelheid wordt bepaald door externe factoren zoals het aantal loodsreizen en pas recent, met de uitspraken van het CBb van 5 september 2013, is gebleken dat ACM invloed uit kan oefenen op de hoeveelheid beschikbaarheidsuren. Verder zijn generieke kortingen op bijvoorbeeld de overhead niet mogelijk. De bewijslast om aan te tonen dat onvoldoende aan de meest efficiënte werkwijze wordt bijgedragen ligt daarnaast hoog. Dit leidde ook voortdurend tot bezwaar- en beroepsprocedures, hetgeen tot extra kosten heeft geleid en een negatieve uitstraling van het toezichtmodel heeft veroorzaakt.

De administratieve lasten zijn beduidend hoger dan de inschatting hiervan bij de invoering van de wet, maar bedragen toch slechts 1% van de totale kosten van het Loodswezen, waardoor de impact op de tarieven slechts klein is. De kosten van het toezichtmodel zijn ook aan de kant van de ACM hoger dan vooraf werd ingeschat. Het ingestelde toezicht heeft bijgedragen aan tarieven die lager liggen dan de door het Loodswezen voorgestelde tarieven. De direct te kwantificeren lasten zijn hoger dan de baten. Hierin zijn echter niet de maatschappelijke baten en lasten meegenomen. Aangenomen kan worden dat de aanwezigheid van een toezichthouder die de marktmacht van een monopolioïde aanbieder controleert in zijn algemeenheid tot lagere tarieven, en dus maatschappelijke baten, leidt, in vergelijking met de situatie dat er geen toezichthouder aanwezig is.

Alles samengenomen oordelen zowel de toezichthouder, de ondertoezichtgestelde en de gebruikers ter bescherming van wiens belangen het toezicht bedoeld is dat het model niet optimaal werkt. Zij doelen daarmee echter wel vaak op andere aspecten. De toezichthouder geeft aan dat haar instrumentarium niet voldoende is om tot de meest efficiënte werkwijze te komen. Het Loodswezen geeft aan dat deze

vorm van toezicht een te grote belasting van de organisatie is (administratieve lasten) en tot een te grote mate van juridificering leidt. Gebruikers vinden de uitkomsten van het model (tariefschommelingen) ongewenst. Het toezichtmodel heeft zodoende niet optimaal gewerkt. Samenvattend zijn hiervoor de volgende redenen aan te wijzen:

- Schommeling van de tarieven met name als gevolg van de cost plus methodiek in combinatie met de economische crisis, die hoewel enigszins gedempt door de verlaging van het FLP/FLO percentage negatief uitwerkt voor de gebruikers;
- De toezichthouder heeft onvoldoende ruimte om bij te kunnen dragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze als dat naar zijn oordeel nodig zou zijn. Het is niet mogelijk om een generieke korting op te leggen en een grote kostencomponent, de arbeidsvergoeding, valt grotendeels buiten de regulering. De ACM kan zich daarnaast niet verlaten op kostenbenchmarks uit het buitenland;
- Er is doorlopend sprake geweest van procedures, wat tot hogere kosten heeft geleid en tot latere verrekeningen;
- Op de beleidsdoelen met betrekking tot het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie en het ten goede laten komen aan de sector van behaalde efficiëntievoordelen, is nauwelijks verbetering bereikt.

De praktische werking van het model is door de partijen gedurende de jaren op een aantal aspecten enigszins verbeterd, hoewel dit per saldo niet heeft bijgedragen aan lagere administratieve lasten.

De economische crisis heeft een belangrijke rol gespeeld in het naar voren brengen van onvolkomenheden in de werking van het model die wellicht anders niet (zo duidelijk) naar voren zouden zijn gekomen. Een positieve economische ontwikkeling zou tot een tariefdaling hebben geleid. De problemen als zodanig zijn dus een gevolg van de keuze voor het cost plus model, met de verwachting (destijds) dat de scheepvaart gestaag zou blijven groeien

VI. VISIES OP REGULERING LOODSWEZEN

VI.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk worden visies op de toekomstige regulering van het Loodswezen weergegeven. Vanuit de reguleringstheorie is er een waaier aan mogelijkheden om een monopolioïde speler als het Loodswezen te reguleren. Een verkenning naar deze mogelijkheden is opgenomen in Bijlage 2. Uit deze verkenning komt een aantal specifieke modellen naar voren die mogelijk op het Loodswezen toegepast kunnen worden. Om deze reguleringsmodellen te kunnen evalueren wordt het kader geschetst waarbinnen het reguleringsmodel moet vallen. Dit kader wordt gedefinieerd door eerder in dit rapport geformuleerde beleidsdoelen en de conclusies ten aanzien van de ervaringen met het huidige model. Ook worden de wensen van stakeholders hierin betrokken. Dit hoofdstuk start met dit kader. Aan de hand van het kader worden de mogelijke reguleringsmodellen op hoofdlijnen beoordeeld. Hieruit komen drie reguleringsmodellen naar voren die verder worden uitgewerkt tot ‘schetsontwerpen’. Deze schetsontwerpen kunnen worden gebruikt in de verdere discussie over het toekomstige model en de preciezere uitwerking daarvan. Daarbij moet bedacht worden dat een ideaal reguleringsmodel niet bestaat. De uiteindelijke keuze voor een model zal afhangen van het gewicht dat door besluitvormers aan de verschillende eigenschappen en effecten van de drie modellen wordt toegekend. Het hoofdstuk besluit met een drietal overige aspecten, die in samenhang met de keuze voor een reguleringsmodel, een rol zouden kunnen spelen in de toekomstige regulering en het toezicht.

VI.2. KADERS VOOR HET TOEKOMSTIG REGULERINGSMODEL

Om verschillende mogelijke reguleringsmodellen die in de volgende paragraaf worden weergegeven te kunnen evalueren is een afwegingskader benodigd. Dit kader wordt gevormd door de mate waarin de modellen bij zullen dragen aan het behalen van de nieuwe beleidsdoelen en enkele aanvullende wensen die voortkomen uit de lessen die zijn geleerd gedurende de afgelopen periode van toezicht en, voor zover aanvullend hierop, wensen van stakeholders. De wensen van stakeholders ten aanzien van

het nieuwe model van toezicht zijn uitgesplitst in de wensen van de gebruikers, het Loodswezen en de toezichthouder. Een samenvatting hiervan is opgenomen in Bijlage 3.

Beleidsdoelen die middels het reguleringsmodel moeten worden behaald

De beleidsdoelen die zijn aanbevolen in hoofdstuk IV van dit rapport zijn:

- Een gelijkmatige tariefontwikkeling;
- Het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie;
- De borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening;
- Een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO.

Aanvullende wensen voortkomend uit lessen uit het verleden

De evaluatie van het toezichtmodel heeft, naast de punten die naar voren komen in de herijkte beleidsdoelen, ook geleid tot enkele aanvullende wensen met betrekking tot de toekomstige regulering:

- Versimpeling van de procedures met als gevolg minder juridische procedures;
- Lagere administratieve lasten;
- Borging van de reeds in de afgelopen jaren bereikte transparantie en vergroting van de invloed van gebruikers.

VI.3. DE OPLOSSINGSRUIMTE EN NAAR DRIE MOGELIJKE REGULERINGSMODELLEN

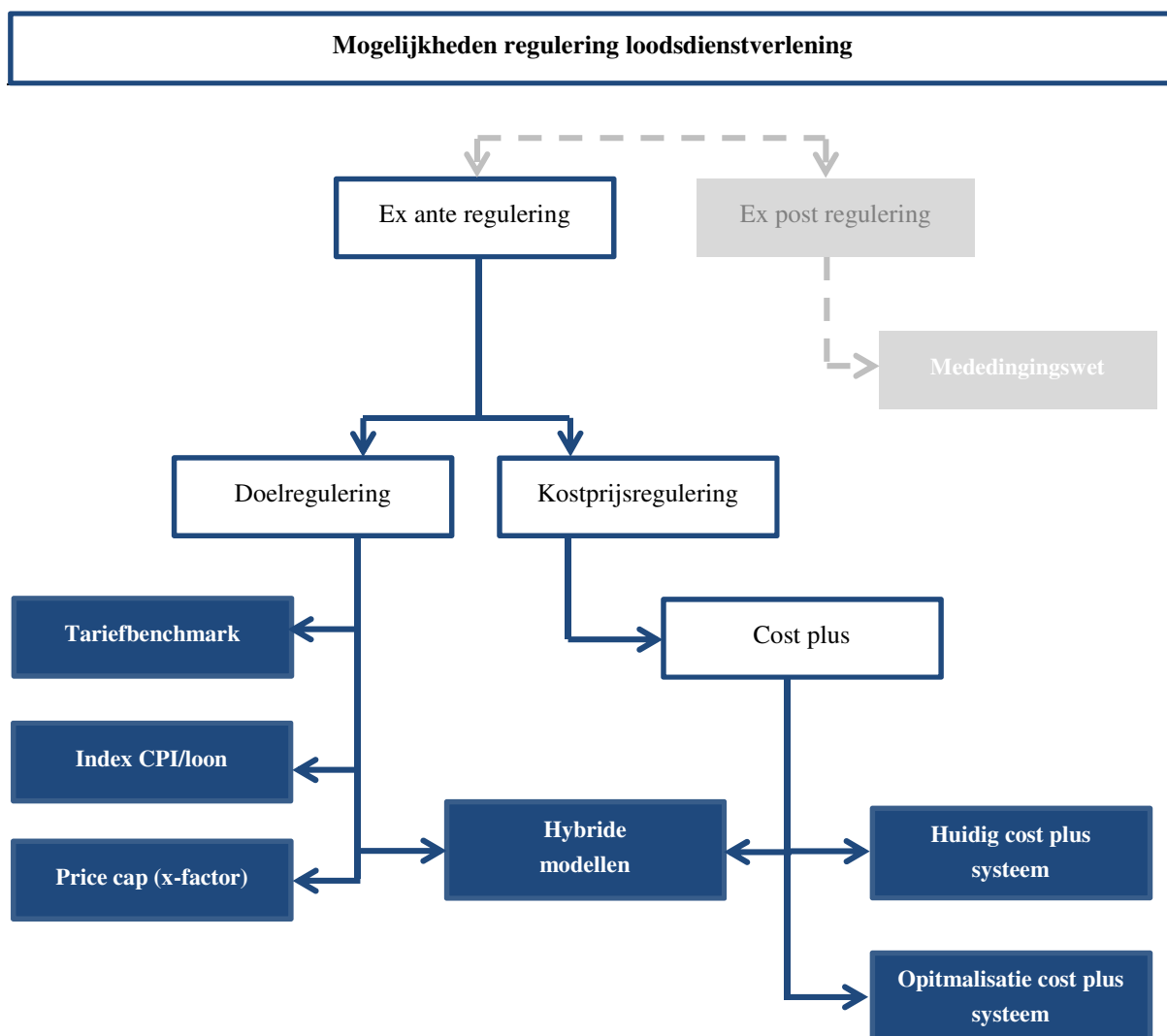
Volgens de reguleringstheorie zijn er diverse vormen van regulering mogelijk. Een overzicht hiervan is geschetst in Bijlage 2 waar een verkenning van reguleringsmodellen is opgenomen. In Figuur VI.1 zijn de uit dit verkennende onderzoek afgeleide mogelijke modellen die op het Loodswezen van toepassing kunnen zijn schematisch weergegeven. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de keuze die in 2010 is gemaakt om af te zien van marktwerking vast ligt. Het uitgangspunt in deze studie is dus dat er sprake zal blijven van één aanbieder, het collectief monopolie dat gevormd wordt door de Nederlandse Loodsencorporatie.

In de schematische weergave wordt allereerst onderscheid gemaakt tussen ex-ante en ex-post regulering. Ex-post regulering vindt plaats op basis van de bestaande mededingingswet. Binnen de ex-ante regulering wordt onderscheid gemaakt tussen ‘doelregulering’ en ‘kostprijsregulering’. In het geval van doelregulering wordt direct het tarief gereguleerd. Bij kostprijsregulering worden de verschillende componenten die de kostenbasis van een organisatie vormen apart gereguleerd. Een vastgesteld rendement maakt dan deel uit van de kostenbasis. Het sinds 2008 gehanteerde model behoort tot deze vorm van regulering.

Binnen doelregulering zijn een aantal varianten mogelijk. De eerste variant is de tariefbenchmark waarbij het tarief wordt vastgesteld op basis van een benchmark van de tarieven van andere spelers, in bijvoorbeeld het buitenland. De tweede mogelijkheid is vastzetten van de tarieven en deze vervolgens

mee laten groeien met een bepaalde index, bijvoorbeeld Consumenten Prijs Index of een index die de loonontwikkeling weergeeft. Een variant hierop is het price cap model, waarbij de mogelijkheid tot het opleggen van een generieke korting wordt geïntroduceerd.

Figuur VI.1: Mogelijkheden regulering loodsdiensverlening



Bron: Policy Research Corporation

Bij de kostprijsregulering zijn alle mogelijke modellen varianten op de cost plus methodiek. Het uiteindelijke tarief bestaat dan uit de kosten die een onderneming zal maken, plus een rendement, gedeeld door het aantal te verkopen eenheden. In het schema zijn hier twee varianten op weergegeven. De eerste is het cost plus systeem zoals de afgelopen jaren is gehanteerd. Dit systeem is in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid toegelicht. De tweede is een geoptimaliseerde variant van het huidige systeem. Optimalisaties kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden op het vlak van het dempen van tarieffluctuaties en de vermindering van juridische procedures. Als één van de drie mogelijke

schetsontwerpen voor de toekomst wordt het geoptimaliseerde cost plus model in deel VI.4 uitgebreider beschreven.

Ten slotte zijn er hybride varianten mogelijk waarin elementen van doelregulering en kostprijsregulering worden samengevoegd binnen een reguleringsmodel.

Voor de mogelijkheden in de geschetste oplossingsruimte wordt op hoofdlijnen onderzocht in welke mate ze het bereiken van de beleidsdoelstellingen ondersteunen en in hoeverre ze vervolgens voldoen aan de aanvullende wensen. Uiteindelijk resulteert een drietal varianten die verder worden uitgewerkt en geanalyseerd.

Toezicht op basis van de Mededingingswet

Ex-post toezicht op basis van de Mededingingswet ondersteunt het bereiken van de beleidsdoelstellingen niet. Afnemers in markten waar structureel sprake is van een monopolistische structuur worden door toepassing van het algemene mededingingsrecht niet afdoende tegen de uitoefening van monopoliemacht beschermd. Een optimale verhouding tussen prijs en prestatie zal dan ook niet worden bereikt. Een gelijkmatige tariefontwikkeling zou mogelijk kunnen zijn, maar is afhankelijk van de tariefvaststelling door het Loodswezen. Een borging hiervan bestaat niet. De kwaliteit van de dienstverlening kan wel gegarandeerd worden, door verankering hiervan in wet- en regelgeving. Toezicht op de financiering van de FLP/FLO gelden zou op andere manieren kunnen worden vormgegeven dan in het huidige model, en kan daarmee geborgd worden.

Op enkele van de aanvullende wensen scoort dit model goed. Er zullen, inherent aan het ontbreken van stevige regulering, minder juridische procedures plaatsvinden en de administratieve lasten zullen laag zijn. De bereikte transparantie waar zowel gebruikers als Loodswezen tevreden over zijn zou echter aanzienlijk minder zijn, al kan dat enigszins worden beperkt door het vastleggen dat jaarlijks financiële verantwoording moet worden afgelegd.

Toezicht op basis van de Mededingingswet kan nauwelijks bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen en daarom wordt deze mogelijkheid niet verder uitgewerkt.

Tariefbenchmark

Het vaststellen van het tarief op basis van een benchmark met omliggende landen kan een gelijkmatige tariefontwikkeling ondersteunen, althans voor zover ook in relevante omliggende havens geen tariefschokken voorkomen. Er kan, in die zin, worden meegelift op een succesvolle regulering of een goede werking van de markt in het buitenland. Echter, als deze buitenlandse prijsvorming niet goed functioneert zal dat een negatieve invloed hebben op de Nederlandse tarieven. Er zal geen sprake zijn van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie. Immers, er is geen koppeling tussen de geleverde prestatie op de Nederlandse wateren en de prijs, met name de duur van de betrokkenheid

van de loods, is niet goed vergelijkbaar met het buitenland. Dit kan zijn invloed hebben op de kwaliteit. Toezicht op de FLP/FLO-afhandeling is met dit model mogelijk.

Het systeem is simpel en zal met de juiste wettelijke verankering tot weinig juridische procedures leiden. Ook de administratieve lasten zijn laag. Transparantie van de onderliggende kosten ontbreekt. Matiging van de kosten is niet gegarandeerd. Ook dit is afhankelijk van de prijsvorming in de landen die gebenchmarkt worden.

Ook als wordt aangenomen dat de tarieven in het buitenland gebaseerd zijn op een efficiënte werkwijze/optimale prijs prestatieverhouding ontbreekt in dit model een op elkaar afgestemde verhouding tussen prijs en prestatie voor de Nederlandse gebruiker. Bovendien bestaat er geen garantie dat de vereiste kwaliteit wordt behaald. Dit model draagt daarmee niet bij aan het behalen van de beleidsdoelen en wordt niet verder uitgewerkt.

Tariefregulering op basis van index CPI/Loon

Het model waar het tarief gereguleerd wordt op basis van een index, bijvoorbeeld de CPI, de loonkostenindex of een combinatie van beiden garandeert een gelijkmatige tariefontwikkeling. Er is niet per se sprake van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie: dit is onder meer afhankelijk van het tarief wat in het eerste jaar wordt gekozen en de wijze waarop dit tot stand komt. Tenzij wettelijk verankerd zal er in dit model niet als vanzelf sprake zijn van kwaliteitsborging, omdat de kosten hiervan de index kunnen overstijgen, en daarmee dan niet uitgevoerd worden, maar dit is niet aannemelijk. Verondersteld wordt immers dat de kosten van de levering van kwaliteit zich ook volgens de index ontwikkelen en daarnaast zijn er de in wet- en regelgeving neergelegde vereisten. Dit model biedt de ondertoezichtgestelde de mogelijkheid de winst te vergroten als ze haar efficiëntie weet te vergroten.

Het model biedt geen transparantie aan gebruikers, maar leidt door de simpelheid niet tot veel juridische procedures of administratieve lasten.

Het model ondersteunt mogelijk het behalen van de beleidsdoelen, maar het risico bestaat dat de tarieven sterker stijgen dan noodzakelijk. Het Loodswezen heeft een soortgelijk model voorgesteld dat door het te combineren met elementen uit andere modellen enige bezwaren wegneemt. Dit model wordt als hybride model verder uitgewerkt.

Price cap regulering

Price cap regulering ondersteunt door het vastleggen en gematigd laten stijgen van de tarieven een gelijkmatige tariefontwikkeling. Door de mogelijkheid van het opleggen van een korting kan een optimale prijs worden afgedwongen. Mits deze korting voldoende ruimte geeft voor noodzakelijke investeringen kan de kwaliteit behouden worden. Toezicht op de financiering FLP/FLO is mogelijk.

Financiering zal in dit model waarschijnlijk plaatsvinden door een toeslag op de tarieven, niet als opslag op de kosten.

Dit model is simpeler dan het huidige model en verlaagt daarmee het aantal juridische procedures en de administratieve lasten. In de specifieke uitwerking kan vorm worden gegeven aan het behoud van transparantie voor de gebruiker. Het model is uitvoerbaar mits er een wijze kan worden gevonden om een redelijke korting vast te stellen. Als de ondertoezichtgestelde beter presteert dan verlangt wordt door de toezichthouder leidt dit tot extra winsten. Hiermee ontstaat een extra prikkel om efficiënt te werken.

Omdat price cap regulering op hoofdlijnen kan ondersteunen bij het realiseren van de beleidsdoelen en voldoet aan de aanvullende wensen wordt dit model verder uitgewerkt in deel VI.4 van dit hoofdstuk.

Cost plus: huidige systematiek

Van de huidige systematiek als reguleringsmodel is dankzij de opgedane ervaring het best bekend wat de effecten op de beleidsdoelen zouden zijn. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de tarieven sterk hebben gefluctueerd in de afgelopen jaren. Aan de doelstelling van een gelijkmatige tariefontwikkeling zal dus niet kunnen worden voldaan. Ook is het model niet voldoende gericht op het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie. Wel is naar voren gekomen dat de kwaliteit gegarandeerd kan worden en het toezicht op de FLP/FLO regelingen doeltreffend is.

Ten aanzien van de aanvullende wensen wordt de transparantie behouden, maar de administratieve lasten en de hoeveelheid juridische procedures zullen geen verbetering laten zien.

Met het oog op de conclusies van de rapportage ten aanzien van het behalen van de beleidsdoelen en het functioneren van het huidige reguleringsmodel wordt ongewijzigde voortzetting van het huidige model niet aanbevolen. Dit sluit tevens aan bij de visies van stakeholders. Dit model wordt dan ook niet verder uitgewerkt.

Cost plus: geoptimaliseerde systematiek

De cost plus systematiek die wordt geoptimaliseerd aan de hand van de ervaringen van de afgelopen jaren levert op hoofdlijnen wel voldoende bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelen. Een gelijkmatige tariefontwikkeling wordt door middel van bijvoorbeeld een egalisatiefonds mogelijk gemaakt. Ook kan de invloed van de wisselende scheepsvolumes op de tariefontwikkeling worden gedempt door de kosten meer te laten meebewegen met deze volumes. Verduidelijking van wetgeving en het in bepaalde gevallen neerleggen van de bewijslast bij het Loodswezen in plaats van bij de toezichthouder vergroot de kans dat een optimale verhouding tussen prijs en prestatie behaald kan worden. Hierbinnen kan voldoende ruimte worden geboden om de benodigde kwaliteit te behalen. Toezicht op FLP/FLO ten slotte is net als binnen het huidige systeem mogelijk.

Ook ten aanzien van de aanvullende wensen is dit model positief. De transparantie blijft op het bestaande niveau en het aantal juridische procedures zal omlaag gaan door een duidelijkere belegging van bevoegdheden bij zowel de toezichthouder als het Loodswezen.

Omdat het reguleringsmodel van een geoptimaliseerd cost plus systeem voldoende bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen wordt het model verder uitgewerkt.

Deze beoordeling van de verschillende modellen is samenvattend weergegeven in Tabel VI.1.

Tabel VI.1 : Score theoretische mogelijkheden aan de hand van afwegingskader

Modellen	Beleidsdoelstellingen				Wensen		
	Gelijkmatige tariefontwikkeling	Optimale verhouding prijs/prestatie	Borging kwaliteit en continuïteit	Adequaat toezicht FLP/FLO	Versimpeling/ Afname juridische procedures	Lage administratieve lasten	Transparantie/ Betrokkenheid gebruikers
Toezicht op basis Mededingingswet	mogelijk	nee	ja	ja	ja	ja	nee
Tariefbenchmark	mogelijk	nee	ja	ja	ja	ja	nee
Tariefindexatie CPI/loonindex	ja	mogelijk	ja	ja	ja	ja	nee
Price cap Regulering	ja	ja	mogelijk	ja	mogelijk	ja	mogelijk
Cost plus; huidige systematiek	nee	nee	ja	ja	nee	nee	ja
Geoptimaliseerd cost plus systeem	ja	ja	ja	ja	mogelijk	mogelijk	ja

Bron: Policy Research Corporation

Vanuit bovenstaande analyse blijven drie mogelijkheden over die op hoofdlijnen ondersteunend zijn aan het behalen van de beleidsdoelen en kunnen voldoen aan de aanvullende wensen. Deze modellen zijn:

- Price cap regulering;
- Geoptimaliseerde cost plus regulering;
- Het hybride model gebaseerd op tariefindexatie met elementen van cost plus.

VI.4. DRIE MOGELIJKE REGULERINGSMODELLEN BESCHREVEN EN VERGELEKEN

In deze paragraaf worden de drie mogelijke reguleringsmodellen nader bekeken en vergeleken. Er wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de modellen werken en de wijze waarop eventuele knelpunten kunnen worden opgelost. In een afsluitende analyse worden de drie modellen onderling vergeleken en worden de sterke en zwakke punten van het model naar voren gebracht. Dit resulteert in een score van de verschillende modellen op de verschillende aspecten op een schaal van - tot +. De beschreven modellen zijn schetsontwerpen, op basis waarvan nadere discussie en uitwerking kan

plaatsvinden. De functie van de modellen is het schetsen van de hoofdrichtingen voor het toekomstige toezicht en de meest wezenlijke elementen van de verschillende opties. Elementen die in de verschillende modellen voorkomen kunnen worden beschouwd als bouwstenen. Vanuit deze gedachte is het mogelijk om modellen aan te passen.

Model A: Geoptimaliseerd cost plus-systeem

Omschrijving

Dit model is gebaseerd op de cost plus methodiek zoals die sinds 2009 is toegepast maar adresseert de belangrijkste punten van kritiek. Het geeft een oplossing voor de onstabiele tariefontwikkeling en verkleint de doorlooptijd van rechterlijke procedures. De basis is dus een cost plus model waarbij op basis van een begroting en een raming van het aantal scheepsbewegingen een tarief wordt voorgesteld door het Loodswezen en wordt vastgesteld door de toezichthouder. De belangrijkste punten van kritiek op het functioneren van dit model in de afgelopen jaren waren:

- Het gebrek aan instrumenten dat de toezichthouder had om kosten te kunnen baseren op, in haar ogen, de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de kwaliteit en productiviteit van de loodsdienstverlening;
- De tarieffluctuaties als gevolg van met name schommelingen in de vraag naar loodsdiensten;
- Het aantal en duur van juridische procedures wat leidt tot onzekerheid, extra kosten en verrekeningen;
- Een te kleine invloed van gebruikers op de totstandkoming van het tarief.

Deze punten van kritiek kunnen vaak op verschillende manieren geadresseerd worden. Belangrijk is de notie dat het voor de score van dit model niet uitmaakt op welke wijze de problemen worden opgelost, zolang er maar een oplossing geïmplementeerd wordt. Dit biedt zodoende flexibiliteit in de uitvoering om met de stakeholders tot een invulling te komen. Gedacht kan worden aan de volgende suggesties voor het optimaliseren van het cost plus model:

- De bewijslast voor het aantonen van kostenefficiëntie moet worden ondergebracht bij het Loodswezen: deze bewijslastverdeling kan worden ingevuld door bijvoorbeeld als uitgangspunt te hanteren dat de verschillende kostencomponenten ‘per eenheid’ niet sneller stijgen dan bijvoorbeeld de inflatie. Mocht dit dan toch zo zijn dan is het aan het Loodswezen om desnoods voor de rechter aan te tonen dat de kostenstijging bijdraagt aan een optimale verhouding tussen prijs en prestatie. Ook kan als uitgangspunt worden vastgelegd dat verschillende indicatoren, zoals de verhouding tussen directe en indirecte uren, niet mag verslechteren tenzij het Loodswezen hier een gegronde reden voor heeft;
- Tarieffluctuaties worden opgevangen door middel van een egalisatiefonds. Een egalisatiefonds kan initieel worden gevuld door bijvoorbeeld havenbedrijven en loodswezen en vervolgens worden onderhouden door de gebruikers. De kwetsbaarheid van het cost plus model voor voorspellingen kan ook worden gemitigeerd door het verrekenen van realisaties en ramingen. Toch blijven er in dat geval schommelingen die samenhangen met de verandering die zich van jaar op jaar voordoet in de realisatie van het aantal loodsreizen. De verschillende opties moeten in een nadere uitwerking op hun merites worden beoordeeld;

- Het verduidelijken van wet- en regelgeving: naast het leggen van de bewijslast bij het Loodswezen zal een duidelijkere wet- en regelgeving het aantal juridische procedures verminderen. Procedures hebben in het verleden immers onder andere gedraaid om de bevoegdheden die de partijen elkaar toedichten (wel of niet het recht hebben om achteraf verrekeningen door te voeren, wel of niet het recht hebben om algemene kortingen door te voeren). Duidelijkere wetgeving op deze en andere punten zal het aantal juridische procedures verminderen;
- Het verkorten van juridische trajecten: door het wegnemen van de mogelijkheid tot de indiening van bezwaar en alle beroepszaken direct door het CBb in behandeling te laten nemen worden de doorlooptijden van de juridische trajecten enigszins verkort;
- Het invoeren van een all-in uurtarief: dit levert een bijdrage aan het oplossen van meerdere van de geconstateerde knelpunten. Een all-in uurtarief betekent dat alle arbeidsvergoedingen, nu uitgesplitst in directe en indirecte uren, waarbinnen weer een verdere verdeling wordt gemaakt, in een vast uurtarief per scheepsklasse wordt vastgelegd. Deze werkwijze fixeert dus de verhouding tussen directe uren en indirecte uren. Dit heeft een aantal gevolgen: anders dan nu het geval is bewegen de indirecte uren mee met het volume aan scheepsreizen. Tevens haalt het de angel uit een belangrijke bron van juridische conflicten. Daarnaast betekent het een versimpeling van de systematiek waardoor de transparantie toeneemt en de administratieve lasten op dit punt worden verlaagd;
- Het verleggen van het consultatieproces van het Loodswezen naar de ACM: het Loodswezen hoeft haar tariefvoorstel niet meer ter consultatie aan de gebruikers voor te leggen. In plaats hiervan vraagt de ACM formeel om de zienswijze van belanghebbenden op haar ontwerp-Tariefbesluit. De ACM is vervolgens verplicht te motiveren hoe deze zienswijzen in het uiteindelijke besluit verwerkt zijn. Als deze motivatie onvoldoende is zou dit grond kunnen zijn voor een beroepsprocedure. De betrokkenheid van gebruikers zou hiermee wettelijk verankerd worden.

In een verdere uitwerking zullen onder andere de juridische aspecten nader onderzocht moeten worden, waarbij ook alternatieven naar voren kunnen komen om de huidige nadelen van het cost plus model te ondervangen.

Wijze van tariefvaststelling

Analoog aan het huidige model stelt de toezichthouder de tarieven vast op basis van een voorstel van het Loodswezen. De toezichthouder is verplicht te toetsen of het voorstel bijdraagt aan het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit en is tevens verplicht het tarief aan te passen als dat niet het geval is. De bewijslast voor het aantonen van de bijdrage aan het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie is, zoals aangegeven, in bepaalde gevallen waarbij de kosten sterker stijgen dan verwacht mag worden, bij het Loodswezen gelegd. Voor de inschatting van het aantal scheepsbewegingen wordt gebruik gemaakt van het best beschikbare schattingsmodel. Het Loodswezen doet vervolgens een Tariefvoorstel aan de ACM waarna een ontwerp-Tariefbesluit voorbereid. Dit ontwerp-Tariefbesluit wordt voorgelegd aan belanghebbenden waarna zij hun zienswijze in kunnen dienen. Deze zienswijze wordt meegenomen in het uiteindelijke Tariefbesluit. De tarieven kunnen, afhankelijk van de methodologie die wordt gekozen voor het tegengaan van tarieffluctuaties, eventueel voor meerdere jaren worden vastgesteld.

Het komen tot een gelijkmatige tariefontwikkeling

Het is inherent aan het hanteren van een cost plus methodologie dat tarieven fluctueren. De verwachting is dat, omdat de grote investeringen voor de komende jaren in de vorm van nieuwe schepen en tenders inmiddels gedaan zijn, de kostenontwikkeling vrij stabiel kan zijn. De scheepvaart kent echter niet per se een stabiele ontwikkeling, hetgeen zich in het cost plus systeem vertaalt in tarieffluctuaties.

Een belangrijk aspect van het geoptimaliseerde cost plus systeem is de instelling van een egalisatiefonds, om tarieffluctuaties te kunnen opvangen. Het egalisatiefonds wordt gevuld door middel van een opslag van enkele procenten op de tarieven. De hoogte van deze opslag moet deel uitmaken van het tariefvoorstel en onderbouwd worden. Overwogen kan worden het fonds initieel te vullen middels een inleg van andere betrokken partijen in de sector dan de gebruikers. Het fonds wordt beheerd door het Loodswezen. Rendement op het kapitaal van het fonds komt aan het fonds ten goede. Ook kan de meerjarige vaststelling van tarieven worden overwogen, hetgeen ook tot een meer gelijkmatige tariefontwikkeling leidt. Een all-in uurtarief zal ook een bijdrage leveren aan het dempen van de tarieffluctuaties. Belangrijk is dat er wordt gekozen voor toepassing van minstens één van deze opties. Op een andere wijze kan het cost plus model niet ondersteund worden gemaakt aan de belangrijke beleidsdoelstelling van een gelijkmatige tariefontwikkeling.

Bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie

Omdat de bewijslast voor kostenefficiëntie in bepaalde gevallen bij het Loodswezen wordt gelegd zal het mogelijk zijn om dichtbij een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te komen. De te leveren prestatie is afhankelijk van de gevraagde en op basis daarvan overeengekomen kwaliteit. Vervolgens moet de bijpassende, meest efficiënte werkwijze, worden gehanteerd om tot de optimale prijs bij de te leveren kwaliteit te komen.

Kwaliteit en FLP/FLO

Net als in de huidige situatie dient een minimum kwaliteitsniveau in de vastgelegd te worden. Hogere kwaliteitseisen dienen voort te vloeien uit overleg tussen het Loodswezen en de gebruikers. Dit voorkomt dat kwaliteit en kosten evenredig blijven stijgen terwijl hier geen behoefte aan bestaat. Er kan worden overwogen om dit vervolgens in regelgeving te verankeren. Duidelijkheid hierover zal bijdragen aan het behalen én vasthouden van een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. Toezicht op de financiering van de FLP/FLO kan op huidige wijze worden voortgezet.

Inrichting procedures

De doorlooptijd van juridische procedures wordt verminderd door de mogelijkheid van bezwaar uit te sluiten, kaderstellende besluiten waar mogelijk samen te nemen en alle zaken direct voor te leggen aan het CBb, in plaats van aan de rechtbank zoals bij sommige besluiten het geval is. Een andere maatregel is het optimaliseren van wetgeving. Er moet duidelijk worden gesteld wat de rollen en bevoegdheden van de partijen zijn en wat de uitgangspunten zijn bij de beoordeling van het

tariefvoorstel. De wetgever zal zich in dat geval moeten uitspreken over welke cijfers er moeten worden gebruikt voor de ramingen en hoe de kaderstellende besluiten tot stand zouden moeten komen. Een belangrijk kaderstellend besluit zal de vaststelling van de hoogte van het all-in uurtarief zijn. Hierin zullen partijen tot overeenstemming moeten komen over de gefixeerde verhouding tussen directe en indirecte uren en het hierbij passende uurtarief. Het besluit zou bijvoorbeeld elke 5 jaar kunnen worden herzien en zonodig aangepast aan de veranderde omstandigheden in de markt.

Administratieve lasten

Met uitzondering van enkele besparingen die de stroomlijning van procedures zal bewerkstelligen en de gevolgen van versimpelingen als een all-in uurtarief leidt dit model niet tot significant lagere administratieve lasten dan nu het geval is.

Sterke en zwakke punten van het model en uitdagingen in de uitvoering

Het model bevordert een optimale prijs – prestatie verhouding, omdat de bewijslast voor kostenstijgingen bij het Loodswezen ligt. De instelling van een egalisatiefonds is een in potentie sterk middel om de tarieffluctuaties te dempen. Deze mogelijkheid is de afgelopen jaren een aantal maal in het consultatieproces en tussen stakeholders besproken. Een drempel bleek de eerste storting in het fonds, wat kapitaal onttrekt aan de sector. Dit aspect heeft partijen er tot op heden van weerhouden voor een egalisatiefonds te kiezen. In deze evaluatie heeft de KVNR aangegeven geen voorstander te zijn van de instelling van een egalisatiefonds. Wellicht zou er consensus kunnen worden gezocht voor een fonds wat initieel gevuld wordt door de havenbedrijven en het Loodswezen en vervolgens wordt onderhouden door de gebruikers. Het verdient aanbeveling te onderzoeken wat de grootte van dit fonds zou moeten zijn.

Het model zal blijven leiden tot een aantal juridische procedures maar het proces is wel vereenvoudigd en er wordt duidelijkheid gecreëerd op een aantal aspecten wat de werking van het model ten goede komt. De transparantie is groot.

De risico's en mogelijke voordelen ten gevolge van de conjunctuur, waarop de raming van het aantal loodsreizen wordt gebaseerd, liggen geheel bij de gebruiker. Immers, een egalisatiefonds wordt gevuld en nadien gebruikt door de gebruikers. Dit betekent dat tarieven minder zullen dalen bij een stijgende vraag naar loodsdiensten en, zolang er voldoende middelen beschikbaar zijn, niet zullen stijgen bij een dalende vraag. Risico's en mogelijke voordelen die het gevolg zijn van het verschil van het daadwerkelijke aantal loodsreizen en het geraamde aantal loodsreizen liggen in dit model, net als bij het huidige model, bij de loodsen.

Model B: Price cap system

Omschrijving

Het price cap systeem betreft een systeem waarbij het tarief voor meerdere jaren wordt vastgesteld. Het model richt zich daarmee sterk op het bereiken van een gelijkmatige tariefontwikkeling. Het tarief groeit mee met een bepaalde index, bijvoorbeeld de inflatie, maar er vindt tevens een generieke korting plaats. Deze korting, in andere sectorspecifieke toezichtmodellen bekend als de X-factor, kan gebaseerd zijn op de algemene productiviteitsstijging (en dus vergroting van de efficiëntie) in een sector waarover hier informatie bekend is of zelfs op de algemene productiviteitsstijging in de economie als geheel. Het realiseren van de deze efficiëntie is vervolgens volledig de verantwoordelijkheid van het Loodswezen. Als het Loodswezen er vervolgens in slaagt beter te presteren dan vereist volgens de X-factor leidt dit tot extra winst.

Wijze van tariefvaststelling

Het tarief wordt eens in de bijvoorbeeld 3 of 5 jaar vastgesteld. Deze tariefstelling kan dan kostengeoriënteerd zijn. Er wordt gebruik gemaakt van de huidige raming voor het scheepvaartverkeer. Voor opvolgende jaren is het tarief bekend. Het stijgt immers met een index en wordt vervolgens gekort volgens de X-factor.

De toezichthouder kan de X-factor bepalen door bijvoorbeeld een index voor de algemene productiviteitsstijging te hanteren. Het is ook mogelijk de generieke X-factor te bepalen door deze allereerst voor afzonderlijke kostencomponenten zoals de overhead vast te stellen en deze afzonderlijke factoren op gewogen wijze te middelen tot de generieke X-factor. Het hanteren van een maatstaf bij de bepaling van de X-factor is niet mogelijk omdat er geen vergelijkbare organisaties bestaan.

De tariefstelling leidt niet tot verliezen of overwinsten voor het Loodswezen zolang het scheepvaartaanbod zich ontwikkelt zoals bij de tariefvaststelling is voorzien. Als het aantal schepen echter sterk stijgt of sterk daalt is het tarief niet meer passend en zou het, in deze bijzondere omstandigheid die een exogene oorsprong heeft, moeten worden aangepast. Hiertoe zou een bandbreedte kunnen worden afgesproken waarbinnen het scheepvaartaanbod kan variëren zonder dat dit tot aanpassing van de tarieven leidt. Treedt het aanbod buiten deze bandbreedte dan moeten de tarieven worden herzien. Op deze wijze wordt het (positieve en negatieve) risico voor het Loodswezen beheerst.

Het komen tot een gelijkmatige tariefontwikkeling

Dit systeem leidt, vanwege de voorspelbaarheid, tot een gelijkmatige tariefontwikkeling. Na afloop van de periode van 3-5 jaar zou zich in theorie een tariefschok kunnen voordoen. In het geval van het Loodswezen is dit echter niet waarschijnlijk omdat de kostenstructuur, met name de materiële activa, al voor een groot aantal jaren duidelijk is. Ook zou het tarief kunnen gaan fluctueren als de ontwikkeling van de vraag naar loodsdiensten zich buiten de vastgestelde bandbreedte beweegt.

Bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie

Het price cap systeem is bedoeld om een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te bereiken. De te leveren prestatie, de kwaliteit, zou in ieder geval, conform het voorstel zoals verwoord bij de toekomst van de beleidsdoelstellingen, gefixeerd moeten zijn op een standaard, hoog niveau. Ten opzichte van dit kwaliteitsniveau dwingt de toezichthouder efficiëntie af via een generieke korting. De verhouding tussen prijs en kwaliteit wordt op deze wijze aangescherpt. De toezichthouder moet zich ervan vergewissen dat de kwaliteit niet lijdt onder de opgelegde korting, bijvoorbeeld aan de hand van kwaliteitsrapportages of audits. Indien er in samenspraak met de gebruikers tot nadere afspraken over (bijvoorbeeld een lagere) kwaliteit zou worden gekomen dan kan de X-factor worden aangevuld met een extra korting die de lagere kwaliteit weerspiegelt. Zo worden prijs en kwaliteit in verhouding gehouden.

Om een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te realiseren is het van groot belang dat de toezichthouder in staat is om de juiste X-factor te bepalen. Het bepalen van een te lage X-factor leidt tot een suboptimale verhouding tussen prijs en prestatie, terwijl een te hoge X-factor tot verliezen voor het Loodswezen leidt. Omdat het tarief wordt vastgelegd, kunnen niet voorziene exogene factoren leiden tot overwinsten of verliezen voor het Loodswezen.

In dit model bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van eenmalige initiële korting om zo monopoliewinsten uit het verleden af te kunnen romen en prijs en prestatie vanaf het begin met elkaar in balans te brengen.

Kwaliteit en FLP/FLO

In dit model is het nog belangrijker dan bij andere modellen dat de kwaliteit is vastgelegd en afdwingbaar is, zodat voor zowel voor het Loodswezen als voor de toezichthouder duidelijk is welke kwaliteit geleverd moet worden. Niet alleen het Loodswezen is hieraan gehouden, maar ook de toezichthouder is hieraan gehouden bij de bepaling van een reële X-factor. Op die wijze kan de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening geborgd worden. Het is echter de vraag of de toezichthouder in de praktijk in staat is om de X-factor op 'het juiste' niveau te zetten. Een te hoge X-factor zou negatief uitpakken voor de borging van de kwaliteit en continuïteit. Toezicht op de afbouw van FLP/FLO kan worden voortgezet op de wijze die nu gebruikelijk is.

Inrichting procedures

De vaststelling van het tarief, de vaststelling van de index en de vaststelling van de X-factor is een besluit dat eens in de 3 of 5 jaar genomen kan worden. Uit hoofde van zorgvuldigheid dienen gebruikers hierover geconsulteerd te worden. Kaderstellende besluiten over bijvoorbeeld de WACC en besluiten over FLP/FLO kunnen worden geïntegreerd. Het tarief dient ruim voor de start van de 3 of 5 jaars-periode te worden vastgesteld zodat bij voorkeur een volledig bezwaar- en beroepstraject zou kunnen worden doorlopen.

Administratieve lasten

De administratieve lasten van dit systeem zijn beperkter dan in andere modellen. De pieken in de lasten als het tarief op kostengeoriënteerde wijze moet worden vastgesteld kunnen worden verdeeld over meerdere jaren. Dit moet dan plaatsvinden door de geraamde kosten hiervan af te schrijven over de jaren waarvoor het tarief geldt. Daarnaast is het voor de toezichthouder van belang zicht te kunnen houden op de gerealiseerde financiële resultaten over de jaren. Deze resultaten moeten inzichtelijk zijn op een wijze zodat het enkele jaren later gebruikt kan worden bij het opnieuw vaststellen van de tarieven. Ook dit levert een lichte administratieve last op.

Sterke en zwakke punten van het model en uitdagingen in de uitvoering

Het model zal sterk bijdragen aan een gelijkmatige tariefontwikkeling. Er is voor de gebruikers geen afhankelijkheid van jaarlijkse fluctuaties in de raming van het aantal loodsreizen. Op de verhouding tussen prijs en kwaliteit kan sterk gestuurd worden vanuit de toezichthouder. Er bestaat echter een aanzienlijk risico dat X-factor te hoog of te laag wordt vastgesteld hetgeen deze verhouding negatief beïnvloedt.

Nadat de X-factor is vastgesteld biedt een price cap model de prikkel voor het Loodswezen om de kosten sterker te verlagen dan de toezichthouder vereist. Dit creëert een mogelijkheid om winst te maken.

Vanwege de mogelijkheden tot beroep en bezwaar moeten tarieven al ruim van tevoren worden vastgesteld, wat de actualiteit van de kostenopbouw die onder de tarieven ligt niet ten goede komt. Hoewel slechts eens in de 3 tot 5 jaar een tariefvoorstel tot stand komt, kan transparantie in dit model toch goed worden geborgd. Aan de toezichthouder moet, zodat zij zich een goed beeld van de kosten kan vormen, een jaarlijkse financiële verantwoording worden gestuurd. Deze kan vervolgens onderdeel zijn van de 3 tot 5-jaarlijkse (openbare) motivatie van het tariefbesluit en het besluit voor de X-factor. De rol van de gebruikers is in dit model beperkt tot het consultatieproces van het voorstel. De lage administratieve lasten zijn een voordeel ten opzichte van de huidige situatie. Er zullen zich minder juridische procedures voordoen, omdat de tarieven voor meerdere jaren worden vastgelegd, maar er bestaat een duidelijke kans dat zich rond die vaststelling procedures zullen voordoen.

Risico's (zowel positieve en negatieve) ten gevolge van een veranderend scheepvaartaanbod liggen vanwege het voor meerdere jaren vaststaande tarief in grotere mate bij de loodsen. De risico's worden beperkt door de hanteren van een bandbreedte.

Model C: Een hybride regulering (combinatie doelregulering en cost plus-systeem)

Omschrijving

Dit model, met enkele kleine wijzigingen, is door het Loodswezen naar voren gebracht. Het is een hybride model dat tariefregulering op basis van een index combineert met een cost plus systematiek. Dit maakt dat enkele elementen zoals in model A worden geïntroduceerd ook in dit model kunnen worden geïntegreerd. Na een op de kosten georiënteerde vaststelling van een starttarief stijgt het tarief jaarlijks maximaal met een index, bijvoorbeeld een gecombineerde loon/prijsindex. Echter, als uit een door een onafhankelijke accountant uitgevoerd onderzoek blijkt dat kosten (inclusief rendement op vermogen) van de onderliggende organisatie langzamer zijn gestegen dan deze index wordt de kostenstijging gevolgd, en wordt dus een cost plus systeem gehanteerd. Mochten de kosten hoger uitvallen én het tarief is in de voorbije 1 of 2 jaar minder hard gestegen dan de index dan kan de hierdoor ontstane ruimte alsnog worden gebruikt om de tarieven te verhogen zodat ze in lijn worden gebracht met de lange termijn ontwikkeling van de loon/prijsindex. Het Loodswezen stelt verder voor dat, mocht deze benadering niet tot een kostendekkend tarief komen (omdat de kosten voor het loodswezen sneller zijn gestegen dan de loon/prijsindex), er in overleg met de sector tot een tarief moet worden gekomen, en dat, als dit niet tot een overeenkomst leidt, de toezichthouder bevoegd moet zijn om een tarief vast te stellen. Het Loodswezen ziet de rol van toezichthouder hierbij rechtstreeks vervuld door de minister van Infrastructuur en Milieu.

Wijze van tariefvaststelling

Tariefvaststelling vindt plaats op de volgende wijze:

1. Het Loodswezen voert ieder jaar een “cost plus” en een loon/prijsindex calculatie uit. De berekening wordt aangevuld met een verslag van een accountant die controleert dat de berekeningen in overeenstemming zijn met een van te voren opgesteld kostentoezekensysteem. Expliciet wordt in het tariefvoorstel de verbinding gelegd tussen de kostenontwikkeling en de geboden kwaliteit. De gewenste kwaliteit wordt in samenspraak met het Loodswezen bepaald. Indien de tariefmutatie volgens de “cost plus” berekening lager uitvalt dan volgens de index-berekening dan kan het tariefvoorstel (op basis van de “cost plus” berekening) vervolgens bekrachtigd worden door de toezichthouder;
2. Indien de tariefmutatie volgens de “cost plus” berekening hoger uitvalt dan volgens de index-berekening maar de tarieven zijn in de afgelopen 1 of 2 jaar achtergebleven bij de index, dan kan het Loodswezen besluiten om een inhaalindex toe te passen. De inhaalindex bestaat uit het ongebruikte deel van de indexberekening uit de 1 of 2 voorgaande jaren en komt bovenop de index voor het komende jaar. Ook dit tariefvoorstel kan vervolgens bekrachtigd worden door de toezichthouder;
3. Indien op basis van stappen 1 en 2 geen tarieven kunnen worden vastgesteld, wordt als onderdeel van de jaarlijkse consultatie overeenstemming gezocht met de sector. Het onderhandelingsresultaat waarover met de belanghebbenden overeenstemming is bereikt kan vervolgens bekrachtigd worden door de toezichthouder;
4. Indien geen overeenstemming met de belanghebbenden kan worden bereikt, dient het Loodswezen de “cost plus” berekening voor te leggen aan een adviescommissie. Deze adviescommissie geeft een

niet bindend advies aan de toezichthouder. De toezichthouder stelt vervolgens op basis van een belangenafweging (zowel de publieke als de private belangen) de tarieven vast. Dit besluit is niet voor bezwaar en beroep vatbaar.

Indien het doorlopen van stappen 1 t/m 3 leidt tot een advies aan de toezichthouder ten aanzien van de tarieven, heeft dit advies een bindend karakter. Het advies dat uit stap 4 volgt heeft dat niet en kan door de toezichthouder terzijde worden gelegd.

Het komen tot een gelijkmatige tariefontwikkeling

Omdat een tariefontwikkeling die hoger is dan de loon/prijs-index door de sector en de toezichthouder niet snel zal worden geaccepteerd zal er sprake zijn van een gelijkmatige tariefontwikkeling. De mogelijkheid tot het ‘inhalen’ van de ongebruikte ruimte kan toch enige schommelingen in de tarieven bewerkstelligen.

Bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit

Hantering van dit systeem bestendigt de aanname van het Loodswezen dat de verhouding tussen prijs en prestatie bij de allereerste tariefstelling optimaal is en dat dit niet zal veranderen zolang prijzen zich volgens de loon/prijs-index of in overleg met de sector op kostengeoriënteerde wijze ontwikkelen. Prikkels om de prijsontwikkeling lager te houden dan de loon/prijs-index ontbreken. Inherent aan de systematiek is dat de ruimte die de loon/prijs-index jaarlijks biedt geheel gebruikt kan worden en waarschijnlijk ook gebruikt zal worden. In die zin leidt het systeem tot een continue stijging van de tarieven. Verwacht kan dus worden dat de kosten zich volgens de loon/prijs-index zullen ontwikkelen. Van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie is daarom in ieder geval niet blijvend sprake.

Kwaliteit en FLP/FLO

De minimale kwaliteitseisen kunnen in dit model worden vastgesteld in een overleg met gebruikers en Loodswezen en vervolgens ook door verankering in wet- en regelgeving. Omdat er teruggevallen kan worden op een cost plus model bestaat er voldoende ruimte om ook de benodigde investeringen te doen om deze kwaliteit te behalen. Over de FLP/FLO zullen nieuwe afspraken moeten worden gemaakt met de toezichthouder. Als dit als tijdelijke aparte opslag op de tarieven wordt beschouwd kan hierop effectief toezicht worden gehouden.

Inrichting procedures

De werkwijze die voor de cost plus methodiek geldt wordt ook in dit model gehanteerd en overige kaderstellende richtlijnen zoals de wijze waarop de WACC moet worden vastgesteld, kunnen wettelijk worden verankerd of voor meerder jaren (5 tot 10 jaar) worden vastgesteld door de toezichthouder. Gebruikers kunnen hiervoor worden geconsulteerd.

Administratieve lasten

De administratieve lasten voor het Loodswezen ten aanzien van het cost plus-element van het model zullen vermoedelijk niet significant dalen ten opzichte van de huidige lasten; daarentegen maakt de combinatie van cost plus en doelregulering, alsmede eventuele onderhandelingen, het model qua administratieve lasten naar verwachting niet minder licht dan het huidige model. Wel zullen de kosten van juridische procedures afnemen.

Sterke en zwakke punten van het model

Het model leidt waarschijnlijk tot een stabiele tariefontwikkeling volgens een vooraf bepaalde index. Afhankelijk van het gekozen aanvangstarief kan het tarief een optimale verhouding tussen prijs en prestatie weerspiegelen, maar dit zal binnen enkele jaren uit de pas gaan lopen omdat de loon/prijsindex wordt gevolgd en de loon/prijsindex niet de optimale prijs/prestatieverhouding geeft waarvoor lootsdiensten aangeboden kunnen worden. Er zal dus niet blijvend sprake zijn van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie. De toezichthouder heeft de mogelijkheid om in te grijpen als de kostenontwikkeling onredelijk is en leidt tot hogere tarieven dan volgens de index verwacht mag worden en zal dat alleen in dat geval (kunnen) doen. Juridische procedures worden geminimaliseerd omdat die zich niet zullen voordoen zolang de kostenoverschrijding de loon/prijsindex niet overschrijdt, en een besluit over tarieven in andere gevallen uiteindelijk de bevoegdheid van de toezichthouder is. Conform voorstel van het Loodswezen is dit niet voor bezwaar en beroep vatbaar.

Dankzij het verstrekken van een overzicht van de kosten blijft het huidige niveau van transparantie bestaan. Een potentiële kracht van het hybride model is de betrokkenheid van gebruikers bij de totstandkoming van het model. Ervaringen in andere sectoren duiden er echter op dat dit niet tot het gewenste resultaat zal leiden. Partijen die met een monopolist onderhandelen hebben immers te weinig onderhandelingsmacht⁶⁸. Dit gaat niet alleen op voor consumenten of kleine bedrijven maar geldt nadrukkelijk ook voor zeer grote partijen.

Het door het Loodswezen voorgestelde model is een heel nieuw model dat ook in andere sectoren niet eerder is toegepast. Het model kent een aantal nadere uitwerkingsvragen (zoals bijvoorbeeld de rolverdeling tussen de toezichthouder, de genoemde commissie⁶⁹ en de minister). De sector zal naar verwachting weer door een leerproces gaan hetgeen ook onrust met zich mee kan brengen. Het laten vervullen van de rol van toezichthouder door de minister van IenM in plaats van de ACM is een majeure wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien kent dit model juridische uitvoeringsvraagstukken, met name met betrekking tot de rechtszekerheid van betrokken partijen op het punt van de uitsluiting van het recht op bezwaar en beroep.

⁶⁸ Dit wordt onderschreven door het rapport *Buyer power and its role in regulated transport sectors*, Oxera, 2012 in opdracht van ACM

⁶⁹ Zie Bijlage 3

Vergelijking van de modellen

De verschillende modellen zijn onderling vergeleken door scores op de beleidsdoelstellingen en de aanvullende wensen. Hierbij zijn scores gehanteerd in termen van plussen en minnen. In onderstaande Tabel VI.2 is deze analyse samengevat. Ter referentie is tevens het huidige model als ‘nul-optie’, de optie waarbij er niets verandert ten opzichte van de huidige situatie, toegevoegd. Belangrijk is dat deze scores zijn gegeven op basis van onderscheidende elementen uit de gepresenteerde schetsontwerpen. De scores zijn daarmee indicatief en verder onderzoek om de modellen op hun merites te beoordelen zal nodig zijn voordat er daadwerkelijk een keuze kan worden gemaakt.

De gehanteerde scores zijn +, 0 en -. Voor de bijdrage van de modellen aan de beleidsdoelen geldt dat:

- “+” betekent dat het model direct bijdraagt aan het behalen van het beleidsdoel en dat het risico dat het beleidsdoel niet behaald wordt klein is;
- “0” betekent dat het model bij kan dragen aan het behalen van het beleidsdoel maar dat dit afhankelijk is van invloeden waar de toezichthouder geen directe invloed op heeft;
- “-” betekent dat er een aanzienlijke kans is dat het beleidsdoel niet behaald wordt, bijvoorbeeld door de invloed van de monopolist of andere elementen waar de toezichthouder in het model geen invloed op heeft.

Voor scores op de aanvullende wensen geldt dat er gescoord wordt ten opzichte van de huidige situatie, de ‘nul-optie’ waarbij er niets wordt gewijzigd. Hierbij geldt dat:

- “+” betekent dat het model op de aanvullende wens in kwestie significant beter scoort dan de nul-optie;
- “0” betekent dat het model op de aanvullende wens in kwestie gelijk scoort aan de nul-optie;
- “-” betekent dat het model op de aanvullende wens minder goed scoort dan de nul-optie.

Score van de nul-optie

De nul-optie die het huidige reguleringsmodel vertegenwoordigt is ter referentie toegevoegd. In de voorliggende evaluatie is aangetoond dat zij niet tot een gelijkmatige tariefontwikkeling leidt en ook niet leidt tot het bereiken van de optimale verhouding tussen prijs en prestatie. De publieke belangen en toezicht op de FLP/FLO zijn wel voldoende geborgd. Wat betreft de scores op aanvullende wensen scoort de nul-optie uiteraard neutraal aangezien deze optie zelf als ijkpunt geldt.

Tabel VI.2 : Scores van de nadere opties ten opzichte het afwegingskader

Modellen	Beleidsdoelstellingen				Wensen		
	Gelijkmatige tariefontwikkeling	Optimale verhouding prijs/prestatie	Borging kwaliteit en continuïteit	Adequaat toezicht FLP/FLO	Versimpeling/Afname juridische procedures	Lage administratieve lasten	Transparantie/Betrokkenheid gebruikers
Nul-optie	-	-	+	+	0	0	0
Geoptimaliseerd cost plus systeem	+/0	+	+	+	+/0	0	+
Price cap regulering	+	+	0/-	+	0	+	-
Hybride systeem	+	-	+	+	+	0	0

Bron: Policy Research Corporation

Score van de drie modellen op de beleidsdoelstellingen

De voor de gebruikers en andere stakeholders zo belangrijke beleidsdoelstelling, een gelijkmatige tariefontwikkeling, is geborgd in de price cap regulering en het hybride systeem. Price cap regulering en het volgen van een index in het hybride systeem bieden deze uitkomst door directe toepassing van het model. Bij het cost plus systeem moet dit kunstmatig worden ingebracht, via bijvoorbeeld een egalisatiefonds. Ook de optie van het werken met een all-in uurtarief zal de stabiliteit ten goede komen. Omdat het echter geen inherent onderdeel uitmaakt van de cost plus methodiek scoort het geoptimaliseerde cost plus model hier zwakker op.

Op het beleidsdoel van het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie scoren de modellen als volgt. In een price cap systeem is het bereiken van de optimale verhouding tussen prijs en prestatie een belangrijke doelstelling, en dit is het enige model waar de toezichthouder generieke efficiëntiekortingen kan opleggen om dit te bereiken. Hierbij is het wel van belang dat de kortingen niet de kwaliteit aantasten, waardoor de verhouding tussen prijs en prestatie zich alsnog negatief zou ontwikkelen. Het geoptimaliseerde cost plus systeem scoort ook positief, vanwege de grote betrokkenheid van de toezichthouder om de tarieven vast te stellen. Bij het hybride systeem kent de groei naar een optimale verhouding tussen prijs en prestatie minder borging. Van het opleggen van kortingen kan hier immers geen sprake zijn, terwijl het Loodswezen zelf niet vanuit het toezichtmodel (in zekere mate wel binnen de eigen organisatiestructuur) geprikkeld wordt om de kosten te reduceren. In het hybride model is het wel zeker dat de tarieven niet op ongefundeerde wijze (lees: zonder verbetering van de dienstverlening) sneller zullen stijgen dan de gekozen index.

De borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdiensverlening kan enerzijds onafhankelijk van het gekozen model worden opgelegd en is daarmee niet onderscheidend. Anderzijds is het belangrijk dat het Loodswezen over de (financiële) middelen blijft beschikken om deze kwaliteit ook

daadwerkelijk te bieden. Met name bij het price cap model, waarbij een generieke korting wordt opgelegd, is het belangrijk dat het kwaliteitsniveau is vastgelegd en dat dit daarmee zowel voor het Loodswezen als de toezichthouder het kader vormt. Vanwege de moeilijkheid in het vaststellen van de X-factor bestaat er een risico dat er op dit vlak te scherp aan de wind gevaren wordt, waardoor dit model toch lager scoort op kwaliteit dan de andere modellen.

Toezicht op de financiering FLP/FLO is niet onderscheidend en kan bij alle modellen worden vormgegeven.

Score van de drie modellen op de aanvullende wensen

Als de aanvullende wens ‘versimpeling/afname juridische procedures’ wordt beschouwd zal de simpelheid van het price cap systeem en de meerjarige vaststelling van de tarieven hier een bijdrage aan leveren. Anderzijds kan verwacht worden dat de vaststelling van de X-factor procedures met zich meebrengt. In het hybride systeem beperken duidelijke afspraken de juridische ruimte, waarmee dit model beter scoort dan het huidige systeem. Voor het geoptimaliseerde cost plus systeem geldt dat de werkwijze zal blijven leiden tot juridische procedures tot het moment dat de kaders als gevolg van jurisprudentie voldoende gesteld zijn. Echter, omdat het zal kunnen voortbouwen op jurisprudentie binnen de huidige systematiek scoort het toch beter dan het huidige systeem. Ook het werken met een all-in tarief zal het model versimpelen en daarmee de juridische lasten verminderen.

Van lagere administratieve lasten is in het price cap model zeker sprake, omdat er geen jaarlijkse cyclus van tariefvaststelling is, maar in de (mede) op cost plus gebaseerde mogelijkheden zullen de administratieve lasten vergelijkbaar blijven met de huidige situatie.

De door gebruikers gewaardeerde transparantie zal voor de systemen waar cost plus elementen in voorkomen op het huidige niveau blijven. Voor het hybride systeem kan geen significante verbetering worden verwacht, ondanks de onderhandelingen die soms plaats zouden moeten vinden. De macht die bij gebruikers wordt verondersteld in een onderhandeling met het Loodswezen zal in de praktijk heel beperkt zijn. Vanwege de minimale betrokkenheid van gebruikers zal de transparantie in het price cap model lager zijn dan in het huidige model.

VI.5. OVERIGE ASPECTEN

In samenhang met het toekomstige reguleringsmodel zijn er drie overige aspecten die overwogen zouden kunnen worden. Het betreft de reikwijdte van de regulering, de positie van gebruikers en de stroomlijning van besluiten en regelgeving:

- Overwogen zou kunnen worden om te onderzoeken of het mogelijk is de reikwijdte van de regulering te verbreden zodat ook de hoogte van het uurtarief hieronder valt. Vanwege het belang van de arbeidsvergoeding in de kostenopbouw zou het reguleren hiervan de verhouding tussen

- prijs en prestatie op positieve wijze kunnen beïnvloeden. Dit zou onderdeel uit kunnen maken van eventuele afspraken over een all-in uurtarief;
- De positie van gebruikers kan worden versterkt door niet (alleen) de tariefvoorstellen, maar (ook) de tariefbesluiten van de ACM aan gebruikers voor te leggen. Om hen te steunen in de oordeelsvorming en het verband tussen kosten en kwaliteit inzichtelijker te maken kan worden overwogen een visitatie-/adviescommissie in te stellen. Gebruikers kunnen bovendien nadrukkelijker worden betrokken bij het definiëren van het kwaliteitsniveau. Dit wordt vervolgens, indien gewenst gedifferentieerd naar regio, in regelgeving verankerd. Daarnaast zou het de informatiepositie van gebruikers ten goede komen wanneer de transparantie wordt verbeterd. Zo zouden zij op het moment van consultatie moeten kunnen beschikken over de financiële resultaten van het Loodswezen;
 - Stroomlijning van wet- en regelgeving en integratie van besluiten leidt tot meer duidelijkheid voor alle betrokken partijen en minder juridische procedures. Analoog aan de regulering van de gas en elektriciteitssector dienen er methodebesluiten genomen te worden, waarbinnen vervolgens besluiten passen ten aanzien van de hoogte van de WACC en dergelijke. Bovendien dient wettelijk te worden vastgelegd welke data (bijvoorbeeld CPB-cijfers) op welk moment voor welke besluiten dient te worden gebruikt.

De mogelijkheden en wenselijkheden van bovenstaande aspecten en de samenhang het toekomstig toezichtmodel kunnen in een verdere uitwerking nader worden bekeken.

VI.6. CONCLUSIES EN VERVOLG

Bovenstaand zijn de hoofdlijnen van drie mogelijke toezichtmodellen beschreven, met hun respectievelijke sterke en zwakke punten. Een voorkeur voor één van deze modellen wordt op deze plek niet uitgesproken. Bij alle modellen, resteren uitwerkingsvraagstukken. Bij de uiteindelijke keuze en evaluatie van de modellen moet worden bedacht dat het perfecte reguleringsmodel niet bestaat. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen de verschillende aspecten die van belang zijn. Het gaat dan om de scores op beleidsdoelstellingen, de aanvullende wensen, de aspecten rond de uitvoerbaarheid, de voorkeuren van stakeholders en tenslotte de afwegingen in het politieke domein. Hierbij kunnen ook de overige aspecten worden betrokken, met betrekking tot de arbeidsvergoeding, de positie van de gebruikers en de stroomlijning van wet- en regelgeving.

BIJLAGE 1: ONTWIKKELING ENKELE SPECIFIEKE PARAMETERS

INLEIDING

Deze bijlage schetst de stand van zaken met betrekking enkele parameters. De parameters waren onderdeel van het politiek debat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer en maakten daarom onderdeel uit van de onderzoeksopdracht. Met het in beeld brengen van een aantal parameters wordt bovendien de consistentie geborgd met de eerdere evaluatie zoals uitgevoerd door Ernst & Young in 2009.

De in beeld gebrachte parameters zijn de ontwikkeling van de aflossing van het prepensioen, het langer doorwerken na het 55^{ste} jaar en de ontwikkeling van de vergoedingen voor loodsen.

Andere parameters die in beeld gebracht zijn, zijn in andere hoofdstukken verwerkt. Het betreft de kosten van de gevoerde juridische procedures en de administratieve lasten, de ontwikkeling van de tarieven en de afbouw van de kruisfinanciering.

AFLOSSING PRE-PENSIOEN

De Loodsenwet (artikel 26, lid 2) schrijft voor dat bij het vaststellen van de tarieven rekening moet worden gehouden met stortingen in een voorziening waaruit betalingen kunnen worden gedaan om te kunnen voldoen aan de verplichtingen aangaande functioneel leeftijdspensioen (FLP) voor de loodsen en het recht op functioneel leeftijdsontslag (FLO), oftewel een regeling voor het prepensioen. De achtergrond hiervan is de overgang van een omslagstelsel (gefinancierd door jaarlijkse opslag op de tarieven ter hoogte van de jaarlijkse uitkering) naar een kapitaaldekkingstelsel. Hiertoe moet een reserve worden opgebouwd voor de financiering van het prepensioen zodat er voldoende kapitaal aanwezig is om het prepensioen te verzekeren. De kwestie van de pensioenen belette immers de invoering van marktwerking omdat deze kostenpost het level playing field tussen bestaande loodsen en eventuele nieuwkomers zou beïnvloeden.

De reserveringen voor FLP en FLO zijn twee aparte reserveringen voor twee verschillende doelen. Het FLP bekostigt het functioneel leeftijdspensioen wat voorafgaat aan het pensioen. Omdat deze regeling uitsluitend geldt voor loodsen die per 1 januari 2008 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt zal de laatste aanspraak op de FLP in 2018 worden gemaakt". Loodsen die op 1 januari 2008 nog niet 55 jaar of ouder waren vallen onder een andere regeling met kapitaaldekking. Voor het FLO, een vergoeding voor functioneel leeftijdsontslag (die niet voor loodsen geldt maar voor de medewerkers van het Loodswezen), geldt dat de laatste medewerker hier in 2035 gebruik van zal maken.

Het FLP en FLO zijn opgebouwd door middel van een toeslag op de tarieven van, bij inwerking-treding van de wet, 22%. De ACM is bevoegd dit percentage aan te passen en heeft daarvoor een stortingsschema vastgesteld. In de jaren 2008 en 2009 werd 22% opslag berekend, in 2010 en 2011 16% en in 2012 14,50%. In het tariefbesluit van 2013 werd een opslag van 9,50% gehanteerd. Het Loodswezen heeft voorgesteld voor de toekomst het hierna volgende stortingsschema te hanteren. De ACM is hierin meegegaan⁷⁰.

Tabel B1 : Voorgesteld stortingsschema FLP/FLO 2013 - 2019

Voorgesteld stortingsschema FLO/FLP 2013 - 2019								
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
16,00%	14,50%	9,50%	6,75%	4,60%	3,60%	2,70%	1,90%	-

Bron: Tariefvoorstel 2013 Loodswezen

Tot 2012 kwam 16/22 deel van de opslag ten goede aan de reservering FLP en 6/22 deel aan de FLO. Voor 2013 en verder heeft het Loodswezen verzocht de opbouw van de FLP op te schorten omdat de reservering en het bedrag dat nodig is om de zogenaamde ‘backservice’ te dekken, oftewel ‘de contante waarde van het aan zogeheten achterliggende dienstjaren toe te rekenen deel van alle uitzichten op FLO en FLP⁷¹’, dan aan elkaar gelijk zijn⁷². De volledige opslag komt dus vanaf 2013 ten goede aan de FLO⁷³. Een en ander is nog wel afhankelijk van de ontwikkeling van het rendement op de reservering FLP.

Ontwikkeling FLP

Tabel B2 toont de ontwikkeling van het FLP en het bedrag dat nodig is om de backservice te dekken. De benodigde backservice is gebaseerd op actuariële berekeningen die gemaakt zijn in opdracht van het Loodswezen en als bijlagen bij de tariefvoorstellen zijn opgenomen. De benodigde backservice neemt (bij ongewijzigde rendementsprognoses) per definitie af omdat het aantal ‘achterliggende dienstjaren’ dat moet worden gedekt kleiner wordt. De cijfers in Tabel B2 zijn afkomstig uit de Financiële Verantwoordingen over de jaren 2008 tot en met 2013. In een aantal verantwoordingen zijn tevens cijfers van eerdere jaren genoemd. Er is steeds gebruik gemaakt van de cijfers uit de meest recente Financiële Verantwoordingen van het Loodswezen.

De stand voor het eind van het jaar wordt bepaald door bij het eindsaldo van het jaar daarvoor de inkomsten op te tellen en de uitgaven af te trekken. In het geheel zijn dit de volgende posten: de beginstand betreft de hoogte van de reservering aan het begin van het jaar. De stortingen komen voort uit de opslag van de tarieven. De correcties zijn het gevolg van het werken met voorlopige cijfers van

⁷⁰ Zie Tariefbesluit 2013, ACM

⁷¹ Memorie van Toelichting Wet Markttoezicht Registerloodsen, pagina 2

⁷² Zie Tariefvoorstel 2013, Loodswezen

⁷³ Zie besluit ACM: 104368/3 ‘Wijziging schema van stortingen FLP/FLO ex artikel 27 e, eerste lid, Loodsenwet’

Bijlage 1: Ontwikkeling enkele specifieke parameters

het BLP voor sommige jaren. Het rendement betreffen de resultaten uit beleggingen door het BLP en onder uitkeringen is de som weergegeven van het bedrag dat is uitgekeerd aan voormalig loodsen die op die in het betreffende jaar van de FLP-regeling gebruik maken. De teruggave via de tarieven⁷⁴ ten slotte betreft de verrekening van de te hoge tarieven betaald voor wetschepen in de havens van Antwerpen en Rotterdam in 2007 en 2008 als gevolg van de tariefkoppeling tussen Antwerpen en Rotterdam. Het deel hiervan dat hoger was dan het door het Loodswezen gedane tariefvoorstel is destijds als extra donatie aan de FLP/FLO-reservering toegevoegd. Afsproken was dat deze extra donatie vervolgens terug zou vloeien naar de havengebieden Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-IJmond, zodra de ont koppeling van de tarieven tussen Antwerpen en Rotterdam met het Ontkoppelingsverdrag gerealiseerd zou zijn op 1 januari 2009. De ACM heeft deze verrekening in de tariefbesluiten voor de jaren 2009 tot en met 2011 verwerkt.

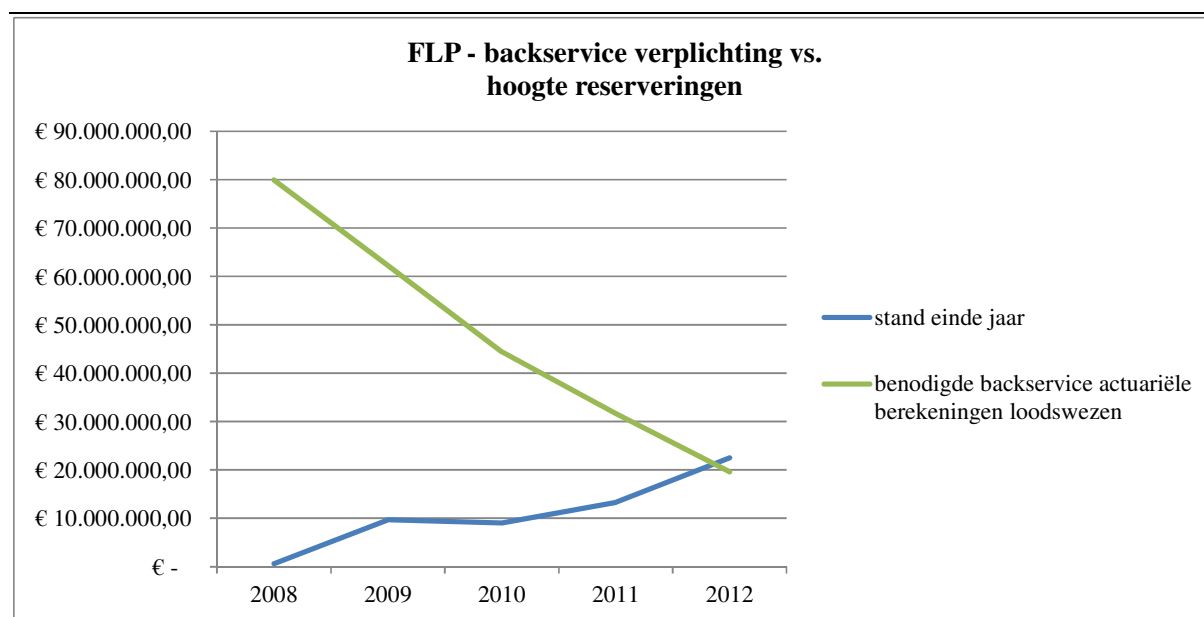
Tabel B2 : Ontwikkeling FLP

Ontwikkeling stortingen, uitkeringen, saldo reservering en benodigde backservice FLP					
	2008	2009	2010	2011	2012
stand begin jaar		€ 639.949,00	€ 9.654.340,00	€ 9.040.846,00	€ 13.275.982,00
stortingen		€ 23.877.766,00	€ 17.894.286,00	€ 19.407.769,00	€ 17.080.296,00
correcties (i.v.t.)		€ 447,00		€ 9.592,00	€ -31.574,00
rendement		€ 712.036,00	€ 1.492.065,00	€ 1.292.734,00	€ 2.133.662,00
uitkeringen		€ -18.000.103,00	€ -16.358.596,00	€ -12.971.144,00	€ -9.962.837,00
teruggave via tarieven		€ -3.305.755,00	€ -3.641.249,00	€ -3.503.815,00	€ -
stand einde jaar	€ 639.949,00	€ 9.654.340,00	€ 9.040.846,00	€ 13.275.982,00	€ 22.495.529,00
benodigde backservice	€ 79.947.270,00	€ 62.288.413,00	€ 44.408.582,00	€ 31.627.776,00	€ 19.576.672,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordingen Loodswezen

⁷⁴ Zie besluit ACM: 200135/11.BT603 'Correctiefactor FLP/FLO 2010'

Figuur B1 : Ontwikkeling FLP



Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordinge Loodswezen

Figuur B1 toont dat de backserviceverplichting en de reservering inmiddels aan elkaar gelijk zijn geworden.

Ontwikkeling FLO

Onderstaande tabel toont te ontwikkeling van het FLO en het bedrag dat nodig is om de backservice te dekken. Ook hier is de benodigde backservice gebaseerd op actuariële berekeningen die gemaakt zijn in opdracht van het Loodswezen en als bijlagen bij de tariefvoorstellen zijn opgenomen. Ook hier geldt dat de benodigde backservice over de jaren steeds kleiner geworden is. 2012 breekt echter met deze trend, doordat er eind 2012 is gerekend met een rekenrente van 2,5% in tegenstelling tot de 4,0% die bijvoorbeeld in 2011 gehanteerd werd⁷⁵. Deze verlaging van de rekenrente die een verhoging van de benodigde backservice tot gevolg heeft, zal als gevolg van het financieringsmodel via de tarieven ten laste komen van de gebruikers⁷⁶. De rekenrente is afhankelijk van de marktrente en deze is momenteel laag en ligt buiten de invloedssfeer van het Loodswezen. De backservice ultimo jaar is een moment opname; indien de rente in de toekomst stijgt, komt het voordeel ook weer ten gunste van de gebruikers.

In het algemeen geldt dat de afname per jaar minder groot is dan bij de FLP-reservering omdat de laatste deelnemer tot 2035 van de regeling gebruik zal maken. Ook deze cijfers zijn afkomstig uit de Financiële Verantwoordingen over de jaren 2008 tot en met 2012. In een aantal verantwoordingen zijn

⁷⁵ Financiële Verantwoording 2012, pagina 42, Loodswezen

⁷⁶ Overigens leidt de dalende rente ook tot een lagere vermogensvergoeding door vaststelling van een lager WACC percentage, wat ten goede komt aan de gebruikers

Bijlage 1: Ontwikkeling enkele specifieke parameters

tevens cijfers van eerdere jaren genoemd. Er is steeds gebruik gemaakt van de cijfers uit de meest recente Financiële Verantwoordingen van het Loodswezen.

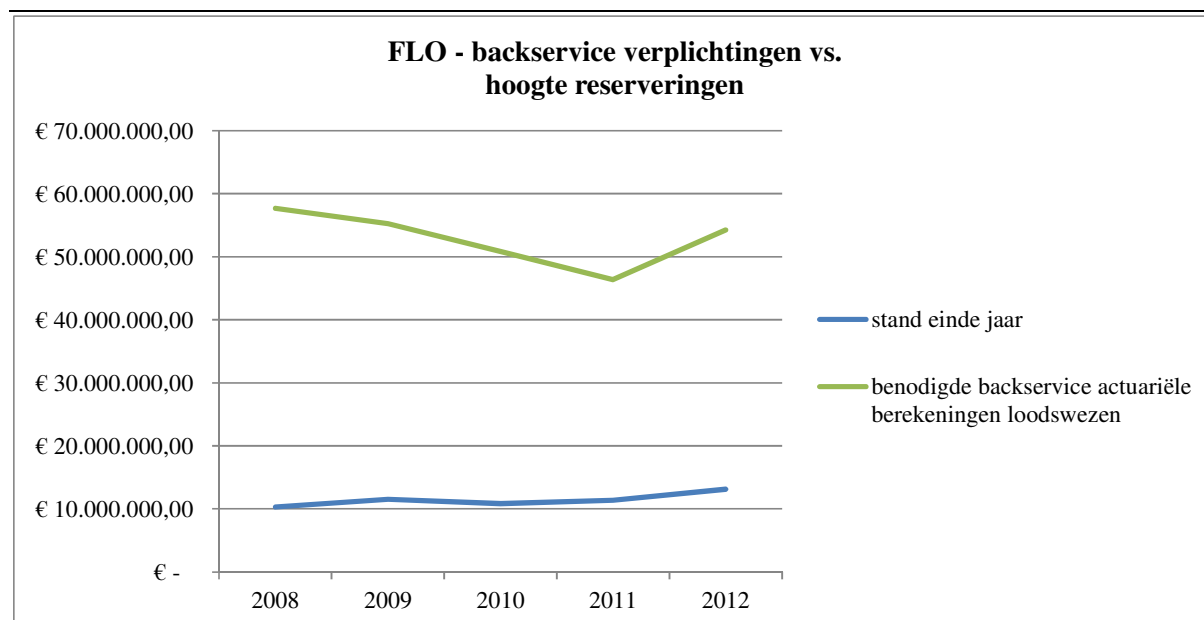
Tabel B3 : Ontwikkeling FLO

Ontwikkeling stortingen, uitkeringen, saldo reservering en benodigde backservice FLO					
	2008	2009	2010	2011	2012
stand begin jaar		€ 10.305.271,00	€ 11.528.955,00	€ 10.833.572,00	€ 11.395.395,00
stortingen		€ 8.954.162,00	€ 6.702.671,00	€ 7.269.577,00	€ 6.394.992,00
correcties (i.v.t.)				€ -9,00	€ -2.677,00
rente		€ 186.147,00	€ 98.342,00	€ 130.491,00	€ 97.858,00
uitkeringen		€ -6.681.741,00	€ -6.128.297,00	€ -5.518.619,00	€ -4.764.364,00
teruggave via tarieven		€ 1.234.884,00	€ -1.368.099,00	€ -1.319.617,00	€ -
stand einde jaar	€ 10.305.271,00	€ 11.528.955,00	€ 10.833.572,00	€ 11.395.395,00	€ 13.121.204,00
benodigde backservice	€ 57.686.743,00	€ 55.240.548,00	€ 50.815.615,00	€ 46.352.741,00	€ 54.252.439,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordingen Loodswezen

Onderstaande figuur toont het elkaar naderen van de backserviceverplichting en de reservering. Met het besluit om de volledige tariefopslag ten goede te laten komen aan de FLO-reservering zal deze sneller gaan groeien. Aangenomen is dat, ondanks de verhoging van de backservice, met het nieuwe stortingschema voor 2013 - 2019 reservering en benodigde backservice in 2019 aan elkaar gelijk zijn.

Figuur B2 : Ontwikkeling FLO



Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordingen Loodswezen

Onderstaande Tabel B4 geeft het totaal aan benodigde backservice voor het FLP en FLO samen aan. De som wijkt iets af van de som van de bedragen in de voorgaande tabellen doordat er enkele

verrekeningen plaats vinden: deze verrekeningen betreffen de verschillen tussen de voor- en nacalculaties van de eerder toegelichte teruggave aan de gebruikers van de havengebieden Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-IJmond⁷⁷.

Tabel B4 : Overzicht reservering FLO en FLP en benodigde backservice

Totaal te financieren backservice FLO/FLP					
	2008	2009	2010	2011	2012
FLP	€ 79.947.270,00	€ 62.288.413,00	€ 44.408.582,00	€ 31.627.776,00	€ 19.576.672,00
FLO	€ 57.686.743,00	€ 55.240.548,00	€ 50.815.615,00	€ 46.352.741,00	€ 54.252.439,00
Totaal benodigd	€ 137.634.013,00	€ 117.528.961,00	€ 95.224.197,00	€ 77.980.517,00	€ 73.829.111,00
Beschikbare reservering	€ 10.945.220,00	€ 21.183.295,00	€ 19.874.418,00	€ 24.671.377,00	€ 35.616.733,00
Benodigd	€ 126.688.793,00	€ 96.345.666,00	€ 75.349.779,00	€ 53.309.140,00	€ 38.212.378,00
verrekeningen	€ 11.743.590,00	€ 7.392.004,00	€ 4.313.000,00	€ -487.978,00	€ -
Benodigd totaal:	€ 138.432.383,00	€ 103.737.670,00	€ 79.662.779,00	€ 52.821.162,00	€ 38.212.378,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van Financiële Verantwoordingen Loodswezen

In 2009 is in de evaluatie geconcludeerd dat bij een gelijkblijvend opslagpercentage van 22% er in 2013 geen opslag van de tarieven meer nodig zou zijn om de reservering voor FLP en FLO te maken. Er is in de jaren nadien voor gekozen een lagere opslag voort te zetten tot 2019. De onderliggende reden hiervoor is onder andere dat het reserveringspercentage is ingezet om schommelingen in de tarieven enigszins te kunnen beperken. Dit is in de totale tariefopbouw immers een van de weinige variabelen die met enige vrijheid kan worden vastgesteld.

Uit Tabel B4 kan worden geconcludeerd dat er eind 2012 nog een financieringsbehoefte bestaat van meer dan 38 miljoen euro. Als het door de ACM en het Loodswezen gehanteerde schema wordt aangehouden zijn de reserveringen en de benodigde backservice ten aanzien van de FLO in 2019 naar waarschijnlijkheid aan elkaar gelijk. De FLP-regeling en reservering zijn op dat moment reeds geheel afgebouwd.

HET LANGER DOORWERKEN NA HET 55^{STE} JAAR

De Nederlandse loodsencorporatie mag op grond van artikel 24 van de Loodsenwet zelf de uittredeleeftijd in een verordening vaststellen. De corporatie heeft die leeftijd in de Inschrijvingsverordening registerloodsen in 1988 vastgesteld op 55 jaar. Er is de mogelijkheid op grond van de Verordening om de uittredeleeftijd met een periode van maximaal vijf jaar op te schorten.

Tabel B5 geeft het absolute aantal loodsens aan dat in de peiljaren 2007 tot en met 2012 het 55^{ste} jaar bereikte en er op het 56^{ste}, 57^{ste}, 58^{ste}, 59^{ste} en 60^{ste} jaar voor koos om door te werken. Om dit inzichtelijk te maken zijn cohorten gedefinieerd van loodsens die in een bepaald jaar 55 waren en is

⁷⁷ Financiële Verantwoording 2011, Loodswezen

weergegeven of die elk jaar later nog in dienst waren. In 2008 bijvoorbeeld waren er dertig loodsen die op het peilmoment de leeftijd van 55 jaar hadden. Een jaar later, toen zij 56 waren, waren er nog twee van hen in dienst. Weer een jaar later was er nog één in dienst.

Tabel B5 : Aantal loodsen dat doorwerkt na het 55^{ste} levensjaar: per cohort

Aantal loodsen dat doorwerkt na het 55ste levensjaar: per cohort						
leeftijd	55	56	57	58	59	60
cohort						
55 jaar in 2007	24	0	0	0	0	0
55 jaar in 2008	30	2	1	1	0	0
55 jaar in 2009	60	7	6	5	2	
55 jaar in 2010	43	42	35	28		
55 jaar in 2011	38	23	20			
55 jaar in 2012	29	16				

Bron: Policy Research Corporation, opgave Loodswezen

Ernst & Young concludeerde in 2009 op basis van cijfers uit het derde kwartaal van 2009 dat 13 loodsen boven de 55 jaar op dat moment doorwerkten, hetgeen ongeveer 50% was van het aantal loodsen was dat die leeftijd had bereikt. Zij concludeerde dat indien de trend zich door zou zetten het aantal werkzame loodsen met een leeftijd van boven de 55 jaar zou toenemen met 65 loodsen in de komende vijf jaar. Nu kan worden geconstateerd dat deze voorspelling inderdaad juist was. In 2012 waren er 63 loodsen ouder dan 55 jaar in dienst (23 loodsen van 56 jaar, 35 loodsen van 57 jaar en 5 loodsen van 58 jaar).

ONTWIKKELING VAN DE VERGOEDINGEN VOOR LOODSEN

In dit deel wordt de ontwikkeling van het niveau van vergoedingen voor de loodsen in beeld gebracht. De gekozen periode start in 2003 zodat verschillen met de periode vanaf 2009 zichtbaar zijn en er aansluiting is met de analyses van het vorige evaluatierapport van Ernst & Young. Bij het Loodswezen is er geen sprake van een ‘salaris’. Loodsen zijn immers partner in een maatschap en krijgen op grond daarvan een arbeidsvergoeding en vergoeding voor het ingebrachte vermogen. Daarnaast bouwt een loods pensioen op en deelt de loods in de winst van het maatschap. De individuele arbeidsvergoeding per loods is onder andere afhankelijk van leeftijd, aantal arbeidsjaren en pensioenlasten: de verdeling van de vergoeding over loodsen waarbij deze variabelen variëren wordt niet in beeld gebracht. De gemiddelde vergoeding per loods wordt wel getoond. Allereerst wordt een toelichting gegeven op de verschillende vergoedingen.

Arbeidsvergoeding

De uitgekeerde arbeidsvergoeding bestaat uit de vermenigvuldiging van de daadwerkelijke besteedde tijd aan verschillende verrichtingen (bruguren: aan boord van een te beloodsen schip, wacht- en

reisuren, en beschikbaarheidsuren) en bijbehorende vaststaande uurtarieven. De hoogte van deze tarieven is in 2004 informeel overeengekomen⁷⁸ en in 2007 bij Ministeriële Regeling vastgelegd⁷⁹. De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de CBS-index voor cao-lonen. De uurtarieven maken geen onderdeel uit van de regulering en zodoende van de toetsing door de ACM.

Winstuitkering

In het tariefvoorstel wordt uitgegaan van de begroting van het Loodswezen. Indien deze begrotingen afwijken van de werkelijkheid leidt dit tot een winst of verlies voor de loodsen.

Vermogensvergoeding

In het jaarlijks tariefvoorstel wordt de vermogensvergoeding bepaald door het percentage WACC te nemen over het gemiddelde geïnvesteerd vermogen. Dit percentage is vastgesteld door de ACM. Bij besluit van het Bestuur van de ACM is het WACC-percentage op 23 april 2013 naar beneden bijgesteld. Naar aanleiding van dit besluit heeft het Loodswezen bezwaar en beroep ingesteld.

Pensioenlasten

Loodsen bouwen pensioen op. Deze pensioenopbouw maakt deel uit van de beloning voor de diensten en wordt daarom tevens in beeld gebracht. Deze pensioengelden worden aangewend ter financiering van het pensioen als de daartoe gerechtigde leeftijd is bereikt.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de vergoedingen over de verschillende jaren sinds 2003 en is inclusief opbrengsten uit de Scheldevaart. Deze informatie is (tot 2008) afkomstig uit de in 2009 door Ernst & Young uitgevoerde evaluatie. De informatie over de jaren daarna is ontleend aan het Loodswezen.

Tabel B6 : Totaal aan vergoedingen

Totaal aan vergoedingen voor alle loodsen gezamenlijk						
jaar	arbeidsvergoeding	pensioenlasten	vermogensvergoeding	winstdeling	totaal excl. pensioen	totaal
2003	€ 49.735.000,00	€ 6.484.000,00		€ 1.514.000,00	€ 51.249.000,00	€ 57.733.000,32
2004	€ 55.211.000,00	€ 9.515.000,00		€ 5.687.000,00	€ 60.898.000,00	€ 70.413.000,16
2005	€ 56.447.000,00	€ 11.390.000,00		€ 6.600.000,00	€ 63.047.000,00	€ 74.437.000,03
2006	€ 59.327.000,00	€ 11.757.000,00		€ 6.713.000,00	€ 66.040.000,00	€ 77.797.000,04
2007	€ 62.301.000,00	€ 12.217.000,00		€ 8.199.000,00	€ 70.500.000,00	€ 82.717.000,05
2008	€ 61.395.000,00	€ 12.893.000,00	€ 2.105.000,00	€ 3.879.000,00	€ 67.379.000,00	€ 80.272.000,06
2009	€ 62.072.000,00	€ 13.652.000,00	€ 2.313.000,00	€ -1.600.000,00	€ 62.785.000,00	€ 76.437.000,00
2010	€ 69.523.000,00	€ 14.140.000,00	€ 3.768.000,00	€ -3.619.000,00	€ 69.672.000,00	€ 83.812.000,00
2011	€ 67.141.000,00	€ 16.820.000,00	€ 4.321.000,00	€ 197.000,00	€ 71.659.000,00	€ 88.479.000,00
2012	€ 66.785.000,00	€ 17.633.000,00	€ 4.671.000,00	€ -3.967.000,00	€ 67.489.000,00	€ 85.122.000,00

Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave Loodswezen en evaluatie 2009 Ernst&Young. Beide bronnen vinden hun oorsprong in realisatiecijfers.

⁷⁸ Zie Memorie van Toelichting, pagina 24

⁷⁹ Vastgelegd bij Ministeriële Regeling: Regeling markttoezicht registerloodsen, in werking treden op 1 januari 2008

Bijlage 1: Ontwikkeling enkele specifieke parameters

Informatie over het totaal aan vergoeding is moeilijk te duiden. Daarom zijn de vergoedingen omgerekend naar gemiddelde vergoedingen per loods. De aantallen loodsen zijn ontleend aan de in 2009 uitgevoerde evaluatie en cijfers van het Loodswezen over de jaren sindsdien.

Tabel B7 : Aantallen loodsen

Aantallen Loodsen									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
427	421	423,5	430,5	441,5	449	462,6	462	451,4	449,5

Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave Loodswezen en evaluatie 2009 Ernst&Young

Het delen van de totale vergoedingen door het aantal loodsen leidt tot een gemiddelde vergoeding per loods als weergegeven in onderstaande tabel. Het betreft hier gemiddelden per registerloods. Afhankelijk van de bevoegdheden van een registerloods, zal de vergoeding hoger of lager liggen dan dit gemiddelde.

Tabel B8 : Overzicht vergoedingen per loods

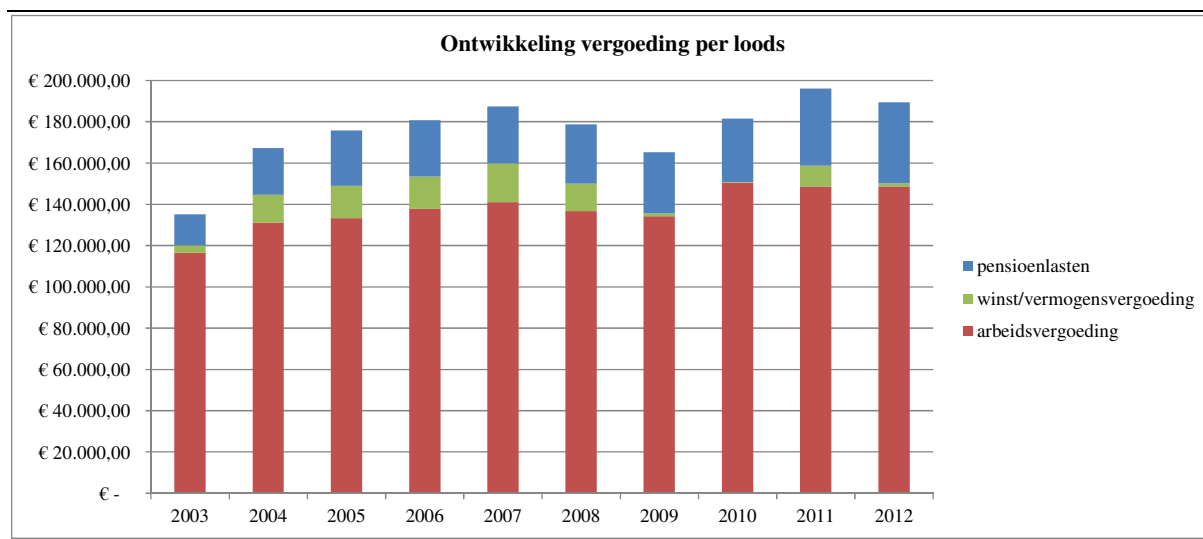
Vergoedingen per loods						
jaar	arbeidsvergoeding	pensioenlasten	vermogensvergoeding	winstdeling	totaal excl. pensioen	totaal
2003	€ 116.475,41	€ 15.185,01	€ -	€ 3.545,67	€ 120.021,08	€ 135.206,09
2004	€ 131.142,52	€ 22.600,95	€ -	€ 13.508,31	€ 144.650,83	€ 167.251,78
2005	€ 133.286,89	€ 26.894,92	€ -	€ 15.584,42	€ 148.871,31	€ 175.766,23
2006	€ 137.809,52	€ 27.310,10	€ -	€ 15.593,50	€ 153.403,02	€ 180.713,12
2007	€ 141.112,12	€ 27.671,57	€ -	€ 18.570,78	€ 159.682,90	€ 187.354,47
2008	€ 136.737,19	€ 28.714,92	€ 4.688,20	€ 8.639,20	€ 150.064,59	€ 178.779,51
2009	€ 134.151,72	€ 29.505,08	€ 4.998,92	€ -3.457,96	€ 135.692,67	€ 165.197,75
2010	€ 150.482,68	€ 30.606,06	€ 8.155,84	€ -7.833,33	€ 150.805,19	€ 181.411,26
2011	€ 148.739,48	€ 37.261,85	€ 9.572,44	€ 436,42	€ 158.748,34	€ 196.010,19
2012	€ 148.576,20	€ 39.228,03	€ 10.391,55	€ -8.825,36	€ 150.142,38	€ 189.370,41

Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave Loodswezen en Evaluatie 2009 Ernst&Young

In de jaren sinds 2008 is een drietal keren sprake geweest van een negatieve winstdeling. De afgelopen jaren heeft het Loodswezen minder rendement behaald dan was toegestaan. De totale vergoeding per loods is in de periode 2003 - 2012 met 40% gestegen, en zonder de pensioencomponent bedraagt dit 25%.

De ontwikkeling van de vergoedingen per loods is hieronder per categorie weergegeven.

Figuur B3 : Ontwikkeling vergoedingen per loods



Bron: Policy Research Corporation, op basis van opgave Loodswezen en Evaluatie 2009 Ernst&Young

Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkeling van de totale vergoeding aan loodsers over de periode 2003-2012 ten opzichte van de component arbeidsvergoeding dan kan worden geconstateerd dat het totale inkomen (inclusief pensioenlasten) harder is gestegen (40%) dan de arbeidsvergoeding (27%). Exclusief pensioenlasten is de stijging nagenoeg gelijk (25% versus 27%).

CONCLUSIES ONTWIKKELING PARAMETERS

In deze bijlage is het beeld geschetst op enkele parameters. Achtereenvolgens zijn de aflossing van het pre-pensioen, het langer doorwerken na het 55^{ste} jaar en de ontwikkeling van de vergoedingen voor loodsers behandeld.

Wat betreft het prepensioen kan voor de FLP worden geconcludeerd dat de *backservice*, de benodigde hoeveelheid geld om de toekomstige verplichtingen te dekken, inmiddels kleiner is dan de reservering. De opbouw van de FLP is inmiddels dan ook opgeschort. Voor de financiering van de FLO resteert nog wel een restbedrag. Opgemerkt moet worden dat, door een verlaagde rekenrente en dus verlaagde verwachte rendementen op gereserveerde gelden, de benodigde backservice voor de FLO is toegenomen. In totaal resteert er een financieringsgat van ruim 38 miljoen euro. De verwachting is dat dit, als het stortingschema waartoe door de ACM is besloten wordt gehanteerd, in 2019 is volledig is gevuld.

Sinds 2008 is er sprake geweest van een groter deel van het aantal loodsers dat na het 55^{ste} jaar besloot om door te werken. In 2012 waren er op 450 inschrijvingen in het loodsregister 63 registerloodsen ouder dan 55 jaar.

De totale vergoedingen voor de loodsen zijn over de jaren vanaf 2008 gemiddeld gestegen. Gebleken is dat hier schommelingen in optreden, met name als gevolg van een verschil tussen het geraamde aantal schepen en het daadwerkelijke aantal schepen. Dit heeft in de afgelopen 5 jaar zowel positieve als negatieve effecten gehad. De totale vergoedingen, inclusief vermogensvergoeding, winstdeling en pensioenlast en inclusief de inkomsten uit de Scheldevaart, hebben zicht in de jaren 2008 tot en met 2012 bewogen tussen de €166 000 (in 2009) tot €196 000 (in 2011) euro per loods. Exclusief pensioenlasten bewogen dezen respectievelijk tussen de €136 000 en €159 000.

BIJLAGE 2: VERKENNING TOEZICHTMODELLEN

INLEIDING

Deze bijlage heeft als doel de verschillende mogelijkheden ten aanzien van regulering te verkennen. Eerst wordt kort ingegaan op de hoofdvormen van sectorspecifiek toezicht met de onderscheidende kenmerken daarvan. Daarna wordt ingegaan op het sectorspecifiek toezicht in een aantal sectoren. Deze sectoren worden op een aantal punten met elkaar vergeleken. Er worden conclusies getrokken over op welke elementen de vergeleken sectoren lijken op de markt waar het Loodswezen in opereert. Dit hoofdstuk vormt hiermee een achtergrond bij het hoofdstuk met betrekking tot de toekomstige regulering van het Loodswezen.

MODELLEN VOOR SECTORSPECIFIEK TOEZICHT

Er kunnen verschillende typen van regulering worden onderscheiden:

- I. *Cost plus* regulering;
- II. *Price cap* regulering;
- III. Maatstafconcurrentie;
- IV. Veiling van concessies.

Cost plus regulering

In dit systeem wordt de ruimte voor de tarieven gebaseerd op de gerapporteerde kosten, inclusief een opslag voor de vermogenskosten. De ondernemer stelt zijn tarieven voor in een voorstel aan de toezichthouder. De toezichthouder kan, zo nodig, de tarieven in afwijking van het voorstel vaststellen. Deze vorm van regulering leidt ertoe dat overwinsten worden geëlimineerd. Daar staat tegenover dat de gereguleerde bedrijven mogelijk perverse efficiëntie- en investeringsprikkel krijgen. Doordat de bedrijven geen investeringsrisico lopen, maar wel een vast rendement behalen, wordt er meer kapitaal gebruikt dan in een onderneming die is onderworpen aan de tucht van een competitieve markt. Daarnaast krijgen de gereguleerde bedrijven geen prikkel om hun bedrijfsvoering efficiënter te organiseren. Een verlaging van de kosten wordt immers meteen ‘gestraft’ met een verlaging van de tarieven. Doordat er een prikkel tot overinvestering bestaat, moet de regulator vaststellen of de investeringen doelmatig en efficiënt zijn. Deze beoordelingen zijn data- en arbeidsintensief. Daarnaast is een direct (negatief) gevolg van de methodiek dat schommelingen in de kosten van gereguleerde bedrijven zicht direct vertalen naar schommelende tarieven.

Price cap regulering

In dit systeem worden de tarieven voor een bepaalde periode (een aantal jaar) vastgesteld. De tarieven mogen jaarlijks stijgen met een bepaalde inflatie-index en worden vervolgens verminderd met een ex-ante bepaalde 'x-factor'. Doordat in dit systeem de tarieven tijdelijk zijn losgekoppeld van de kosten, krijgen de gereguleerde bedrijven een prikkel om kosten te verminderen. Het verschil tussen de tarieven en de daadwerkelijk opgetreden kosten leidt tot winst of verlies. Na afloop van de reguleringsperiode worden de tarieven meestal weer in overeenstemming gebracht met de daadwerkelijk gerapporteerde kosten, zodat de behaalde efficiëntiewinsten via de tarieven worden doorgegeven aan de consument. Een probleem met deze wijze van reguleren is dat rationeel handelende bedrijven anticiperen op deze bijstelling door bepaalde kostenverminderingen niet door te voeren of strategisch in de tijd te plannen. Een ander probleem met *price cap* regulering is dat de kostenstructuur wordt beïnvloed door endogene factoren (een meer efficiënte bedrijfsvoering) en door exogene factoren (een verandering in omgevingsfactoren). Als de periode tussen tariefsherzieningen te lang is, kunnen de gereguleerde ondernemingen enorme overwinsten (of verliezen) behalen, die niet worden veroorzaakt door de prestaties van het management. Dit verhoogt het risico voor de vermogensverschaffers.

Maatstafconcurrentie

Het systeem van maatstafconcurrentie beoogt een marktsituatie na te bootsen. Het kenmerk van een competitieve markt is dat een individuele marktpartij geen bewuste invloed kan uitoefenen op de prijs. In het systeem van maatstafconcurrentie wordt het tarief (mede) gebaseerd op prestaties van andere gereguleerde bedrijven. In het meest eenvoudige voorbeeld wordt het tarief gebaseerd op de gemiddelde kosten per eenheid product. Dat betekent dat gereguleerde bedrijven die beter presteren dan het gemiddelde winst maken (en bedrijven die slechter presteren dan het gemiddelde verlies maken). Omdat elk bedrijf ernaar streeft om winst te maken, dalen de gemiddelde kosten per eenheid product. Dit systeem lijkt op het marktmechanisme omdat een individuele speler – in bepaalde toepassingen – geen invloed heeft op het tarief. De ondernemingen concurreren met elkaar op het gebied van prestatie. Gecorreleerde exogene veranderingen (bijvoorbeeld kostenstijgingen die de hele sector aangaan) worden automatisch in de gemiddelde kosten opgenomen. Dit betekent dat de risico's voor vermogensverschaffers relatief gering zijn. Dit systeem kan alleen worden toegepast als bedrijven voldoende vergelijkbaar zijn.

Veiling van concessies

Bij het veilen van een concessie wordt het recht om een bepaald monopolie te mogen exploiteren toegewezen op basis van een veiling onder gekwalificeerde bidders. Deze vorm van regulering is (nog) niet geschikt voor de regulering van kapitaalintensieve sectoren, omdat in de praktijk en in de academische literatuur de problemen van activaoverdracht en investeringsprikkels nog niet zijn opgelost. In sommige gevallen wordt dit opgelost door te werken met langere concessieperiodes of door concessies onderhands te gunnen.

Samengestelde vormen van regulering

Het is mogelijk om aantal kenmerken van de hierboven beschreven systemen te combineren. In een traditioneel systeem van *price cap* regulering beoordeelt de regulator nieuwe investering soms met een 'ideaal netwerk'. Daarnaast is het mogelijk een systeem te ontwerpen waarbij de x-factor wordt vastgesteld op basis van de efficiëntieverbetering van het meest efficiënte bedrijf in de groep. Het verschil tussen de efficiëntieverbetering van een bepaald bedrijf en het meest efficiënte bedrijf kan bijvoorbeeld voor de helft in de tarieven worden verwerkt.

BESCHRIJVING SECTORSPECIFIEK TOEZICHT IN EEN AANTAL SECTOREN

De uitdagingen bij regulering

Sectorspecifieke regulering en toezicht brengt uitdagingen met zich mee voor de toezichthouder. Aan de basis van de praktische invulling van regulering staat namelijk vrijwel altijd het gegeven dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelden. Ondernemers weten veel meer van hun bedrijfsprocessen dan de toezichthouder. Zij zijn dan ook veel beter in staat om te bepalen hoe het bedrijf of de organisatie het meest efficiënt kan worden ingericht. Een uitgangspunt is daarom vaak dat de toezichthouder slechts moet zorgen voor een dusdanige regulering dat de ondernemer (maatschappelijk gezien) optimale beslissingen zal nemen. De toezichthouder moet dus niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten. Er wordt daarom vaak voor gekozen de uitkomsten van de activiteiten van de private ondernemer te reguleren in plaats van die activiteiten zelf. De organisaties zijn dan dus zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun bedrijfsvoering en de manier waarop zij de resultaten behalen, maar de inkomsten daaruit worden door de toezichthouders bepaald.

Hoewel de regulering gericht is op de output van de onderneming, wordt het probleem van informatieasymmetrie tussen onder toezicht gestelden en toezichthouder hiermee niet helemaal ondervangen. Bij het vaststellen van de toegestane inkomsten heeft de toezichthouder immers informatie nodig over hoe hoog de kosten van de ondernemer zijn. Elke partij die onderworpen is aan tariefregulering op basis van kosten, zal de toezichthouder willen doen geloven dat alle kosten die hij maakt noodzakelijk zijn en daarom vergoed dienen te worden. Dit wordt in de reguleringstheorie het probleem van *adverse selection* genoemd. De toezichthouder staat daarom voor de taak om te

beoordelen hoe hoog het niveau van de noodzakelijk te maken kosten zijn. Een extra complicatie is dat de regulering ook moet zorgen voor prikkels voor ondernemingen om doelmatig te werken. Wanneer altijd de werkelijke kosten zouden worden vergoed, dan heeft de ondernemer immers geen prikkel om zo efficiënt mogelijk te werken. Dit wordt het risico op *moral hazard* genoemd.

Sectorspecifiek toezicht

In Nederland is binnen een aantal sectoren specifiek toezicht van kracht. Dit gedeelte van het hoofdstuk beschrijft in vogelvlucht het toezicht bij Schiphol, in de electriciteits- en gassector en in het stads- en streekvervoer, op het spoor en de universele postdienst. De markt wordt beschreven, de opzet van het toezichtmodel wordt beschreven en de wijze waarop omgegaan wordt met de fundamentele uitdagingen van adverse selection en moral hazard en de praktische werking van het model wordt uitgewerkt. De regulering met betrekking tot Schiphol en met betrekking tot de electriciteits- en gassector worden het meest uitgebreid beschreven, omdat deze het dichtst tegen de situatie van het Loodswezen aanliggen.

Schiphol⁸⁰

Schets van de markt:

Luchthaven Schiphol biedt luchtvaartactiviteiten aan haar gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen. Er bestaat geen wettelijke verplichting voor gebruikers om deze diensten af te nemen, ook niet voor bijvoorbeeld de nationale luchtvaartmaatschappijen. Schiphol opereert in diverse markten (point-to-point vervoer, transfers). In het point-to-point vervoer zijn er voor de directe klanten van Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen, weinig mogelijkheden tot uitwijken. In de transfermarkt is de concurrentie, die Schiphol bereikt doordat de luchtvaartmaatschappijen hier op een globale schaal met elkaar concurreren, groter. Schiphol concurreert op die markt met een aantal luchthavens binnen en buiten Europa. Schiphol heeft desondanks veel marktmacht ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen, die weinig reële alternatieven hebben. Deze machtspositie van Schiphol is structureel.

Opzet regulering en toezicht

Als monopolioïde aanbieder van luchthavendiensten zijn de tarieven die Schiphol in rekening brengt aan luchtvaartmaatschappijen, de zogenaamde havengelden, gereguleerd. Hiervoor wordt de cost plus systematiek toegepast. In het specifieke systeem is het de luchthaven Schiphol die uiteindelijk de tarieven vaststelt. Zij doet hiervoor een tariefvoorstel en consulteert de gebruikers. Bij de vaststelling moet Schiphol de zienswijze van de gebruikers meewegen. Gebruikers kunnen vervolgens bij de ACM bezwaar aantekenen tegen de tariefvaststelling. De kwaliteit van Schiphol wordt getoetst aan de hand van een aantal indicatoren. Uit evaluatie⁸¹ blijkt overigens dat deze onvoldoende betrekking hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.

⁸⁰ Met gebruikmaking van KST 33 231 Kamerbrief n.a.v. evaluatie Wet luchtvaart

⁸¹ Ontleend aan: Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, *Ecorys*, 2011

Het toezicht door de ACM bestaat uit de volgende elementen⁸²:

- Ze geeft goedkeuring vooraf aan het door de luchthaven opgestelde toerekeningsysteem;
- Ze toetst de vastgestelde tarieven als daarvoor een aanvraag wordt gedaan door gebruikers;
- Ze houdt ambtshalve toezicht op alle te evalueren wettelijke bepalingen.

Uit evaluatie van de wet blijkt dat *adverse selection* een probleem blijft: door onder andere informatie-asymmetrie hebben gebruikers onvoldoende inzicht in de kostenopbouw: gebruikers zien zich geconfronteerd met continu stijgende kosten die de inflatie overstijgen. Ook de *moral hazard* van de ontbrekende prikkel tot kosten efficiënt werken wordt aangetroffen in de evaluatie: dit is een punt van aandacht voor het kabinet. In de evaluatie wordt aanbevolen deze prikkel te introduceren door een deel van de winsten uit efficiëntie-verbeteringen aan de luchthaven ten goede te laten komen. Middels een benchmark van de tarieven van andere luchthavens wordt er daarnaast een grotere transparantie geëist.

Borging publiek belang

Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse economie. Met name een kwalitatief goed netwerk van internationale verbindingen met andere belangrijke economische centra van de wereld levert een grote bijdrage. Het transfervervoer, 42% van het totale vervoer, is een belangrijke factor voor de realisatie hiervan. Al eerder is aangegeven dat deze markt gevoeliger is voor concurrentie, omdat transferpassagiers probleemloos kunnen uitwijken naar andere luchthavens. In de evaluatie van de wet wordt echter geconstateerd dat dit achterliggende belang van de luchthaven Schiphol voor Nederland niet altijd gelijk loopt met het bedrijfseconomisch belang van de NV Schiphol.

Het kabinet heeft zich daarom voorgenomen vast te leggen dat Schiphol bij het vaststellen van de tariefstructuur en tarieven rekening moet houden met de mogelijke effecten op de netwerkqualiteit en het belang van transfervervoer in dit netwerk.

Inrichting procedures

De bezwaarmogelijkheid ten aanzien van beslissingen van de Vervoerkamer van de ACM is uitgesloten, zodat snel een oordeel van de rechter kan worden verkregen indien nodig.

Werking in de praktijk

Dit toezicht werkt op hoofdlijnen zoals beoogd. Na enkele malen werden er geen beroepsprocedures meer gestart aangaande de beslissing van de ACM op het toerekeningsysteem⁸³. Dit duidt erop dat de regelgeving voldoende is uitgekristaliseerd en partijen hun rollen kennen. Een belangrijk aspect echter verdient hier aandacht. Het idee wat aan de basis van het toezichtmodel ligt is dat gebruikers en luchthaven met elkaar in onderhandeling kunnen over tarieven en dat gebruikers slechts bij onvrede over de uitkomst hiervan en op basis van wettelijke tekortkomingen toetsing door de ACM kunnen

⁸² Ontleend aan: Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, *Ecorys*, 2011

⁸³ Ten tijde van de evaluatie

verzoeken. Gebleken is dat de beoogde *countervailing power* van gebruikers die de consultatie tot een onderhandelingsproces zou moeten maken, beperkt is⁸⁴. Gebruikers hebben te weinig informatie over wat de kosten van de luchthaven zijn en in hoeverre deze redelijk zijn, en hebben in realiteit ook geen alternatieven. Met name de transparantie ten aanzien van de redenen/drijfveren voor een tariefverhoging wordt als een knelpunt gezien. De huidige meer accountancy gedreven benadering van het toelichten van de kosten die op dit moment wordt toegepast voldoet niet aan deze informatiebehoefte.

Ten aanzien van de efficiëntie die van het model uitgaat blijkt dat de prikkels voor de luchthaven gering zijn. Verwacht mag worden dat de economische machtspositie van Schiphol leidt tot een situatie waarin nog ruimte is voor verbetering van de kostenefficiëntie. De mate van efficiënt danwel inefficiënt opereren van de luchthaven is echter nog onbekend. Dit geeft reden voor Ecorys om aanvullende maatregelen aan te bevelen: zij stelt voor de tarieven direct te reguleren op basis van een benchmark. Verder stelt Ecorys voor om bepaalde kostenaspecten te reguleren door bijvoorbeeld maximale investeringsbedragen vast te leggen en overschrijdingen door de luchthaven zelf te laten dragen. Ook tariefschommelingen zijn een ongewenst effect van het huidige Schipholsysteem. Voorstellen om dit op te lossen zijn egalisatiefondsen en een meerjarentariefvaststelling.

Het kabinet heeft op basis van de aanbevelingen van Ecorys uiteindelijk gekozen voor een samenhangend pakket van maatregelen om het toezicht verder vorm te geven. Het kabinet kiest ervoor de consultatie te verbeteren, meerjarenafspraken te maken over investeringen, kostenontwikkelingen en tarieven, tariefschommelingen te beperken, efficiëntieprikkels in te bouwen, kruissubsidiering uit niet-luchtvaartactiviteiten te verplichten, netwerkqualiteit voorop te stellen, boekhoudregels te handhaven en de rekenregels voor de bepaling van de WACC aan te passen.

Electriciteits- en gasector

Schets van de markt

De markt voor de levering van elektriciteit en gas aan gebruikers is gesplitst in een markt voor de opwekking en verkoop van energie en een markt voor het transport van energie. De opwekking van energie en de verkoop hiervan aan afnemers is geliberaliseerd. Het transport over de hoofdtransportnetten en de regionale netten is gereguleerd, en wordt verzorgd door netbeheerders. De regionale netbeheerders in Nederland zijn actief in geografisch afgebakende gebieden. Op een hoger niveau ligt het hoofdtransportnet dat heel Nederland bestrijkt en levert aan de regionale netbeheerders. Er is bewust geen concurrentie in de markt voor het transport van energie. Het transport van elektriciteit en gas vindt op meest efficiënte wijze plaats wanneer er een monopolioïde aanbieder is. In dat geval wordt er immers maximaal van schaalvoordelen geprofiteerd en worden de hoge kosten van het transportnetwerk over een zo groot aantal afnemers verdeeld.

⁸⁴ Dit blijkt tevens uit de marktconsultatie “Kopersmacht in de luchtvaart- en spoorwegsector” van de NMa, 2012

Opzet regulering en toezicht⁸⁵

Om de beschreven problemen van *adverse selection* en *moral hazard* op te lossen, heeft de wetgever er voor gekozen om gebruik te maken van maatstafregulering. De hoogte van de inkomsten van netbeheerders hangen af van de ontwikkeling in de kosten bij alle netbeheerders gezamenlijk. Hiermee wordt bereikt dat de inkomsten een relatie hebben met de werkelijke kosten, maar dat ze niet (direct) afhangen van de werkelijke kosten van een afzonderlijke netbeheerder. Het gevolg hiervan is dat netbeheerders geprikkeld worden zo efficiënt mogelijk te werken, terwijl de resultaten van verbeteringen in de doelmatigheid (periodiek) worden doorgegeven aan de afnemers. De inkomsten die op deze manier worden vastgesteld zijn hierdoor vergelijkbaar met de inkomsten die in een competitieve markt zouden worden gerealiseerd. In zo'n situatie zijn de prijzen (en daarmee de inkomsten) immers eveneens afhankelijk van de kosten die efficiënte bedrijven realiseren.

Een ander fundamenteel kenmerk van de huidige regulering is dat het niet alleen op de inkomsten van de netbeheerder betrekking heeft, maar ook op de kwaliteit van het netwerkbeheer. Zou de regulering alleen op de inkomsten worden gericht, dan zou het risico bestaan dat netbeheerders teveel naar doelmatigheid zouden streven ten koste van de kwaliteit voor afnemers. Met andere woorden, de huidige regulering behelst een integraal toezicht op de netwerkbeheerders zodat zij tot maatschappelijk optimale afwegingen kunnen komen tussen doelmatigheid en betrouwbaarheid van de energienetwerken.

Borging publiek belang⁸⁶

Op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet heeft de ACM onder meer als taak toe te zien op de betrouwbaarheid van de elektriciteits- en gasvoorziening. Dit toezicht (kwaliteitsregulering) richt zich in belangrijke mate op de kwaliteit van transport door netbeheerders aan eindverbruikers. Er kunnen vier aspecten van kwaliteit van energielevering worden onderscheiden: transportzekerheid, veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Transportzekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van elektriciteit of gas voor de eindverbruiker, terwijl met veiligheid wordt bedoeld op de risico's die het transport van elektriciteit of gas oplevert voor de burger. Hoewel beide aspecten belangrijk zijn voor beide energiedragers, ligt bij elektriciteit de nadruk op transportzekerheid en bij gas op veiligheid. Productkwaliteit zegt iets over de eigenschappen van het geleverde product (electriciteit of gas) en in hoeverre de eindverbruiker het geleverde product daadwerkelijk kan gebruiken. Kwaliteit van dienstverlening zegt ten slotte iets over de manier waarop eindverbruikers bediend worden. De kwaliteitsregulering bevat de q-factor, de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, de technische codes en NEN-Normen.

De q-factor is een onderdeel van de tariefregulering waarmee de totale inkomsten van een netbeheerder mede afhankelijk worden gemaakt van de geleverde kwaliteitsprestatie. Het referentiepunt voor de

⁸⁵ Uit: Zorg voor optimale distributienetten, Nederlandse Mededinging Autoriteit, 2010

⁸⁶ Uit: Zorg voor optimale distributienetten, Nederlandse Mededinging Autoriteit, 2010

kwaliteitsprestaties is het sectorgemiddelde, waardoor hier eveneens sprake is van een vorm van maatstafconcurrentie. Een netbeheerder met een beter geleverde kwaliteit (dus minder storingsminuten) dan de gemiddelde netbeheerder worden daarvoor beloond met een opslag (een ‘bonus’) op de eindinkomsten. Voor netbeheerders met een lager geleverde kwaliteit geldt uiteraard het omgekeerde: deze krijgen een korting (een ‘malus’) op de eindinkomsten. De bonus en malus zijn bepaald op basis van de maatschappelijke waardering van (het niet hebben van) stroomstoringen. Zowel de bonus als de malus is gelimiteerd op 5% van de totale inkomsten, zodat sprake is van zowel een plafond als een vloer in de vergoeding dan wel korting voor kwaliteit.

Procedures⁸⁷

Methodebesluiten: de ACM stelt periodiek een methodebesluit vast, met daarin de methode waarmee het efficiënte kostenniveau van de netbeheerder wordt bepaald. De efficiënte kosten zijn de kosten (inclusief een redelijk rendement) waarvan de ACM verwacht dat een efficiënt werkende netbeheerder die moet maken om zijn wettelijke taken te vervullen. De efficiënte kosten worden bepaald op basis van de werkelijk gemaakte kosten en vergelijkingen met andere bedrijven. Hiermee wordt de x-factor vastgesteld, oftewel de korting die gedurende een reguleringsperiode elk jaar op de tarieven van een netbeheerder wordt toegepast om de tarieven (uiteindelijk) op het niveau van efficiënte kosten te brengen. Daarnaast bevat het methodebesluit de methode voor berekening van de bonus/malus voor kwaliteit (de eerdergenoemde q-factor) en de methode voor berekening van de rekenvolumes die gebruikt worden bij de tariefvaststelling. De methode besluiten worden eens in de 3 tot 5 jaar vastgesteld.

Tariefbesluiten: tot slot neemt de ACM jaarlijks tariefbesluiten met daarin de tarieven van netbeheerders voor het komende jaar. Hiervoor worden totale inkomsten berekend door de inkomsten van het jaar ervoor te verminderen met de x-factor en te verhogen met inflatie (cpi) en de q-factor. De tarieven van de netbeheerders mogen op basis van de rekenvolumes niet meer dan deze totale inkomsten opleveren. Bij het verdelen van de tarieflast over verschillende groepen afnemers en tariefdragers passen de netbeheerders in hun tariefvoorstel de tariefstructuur toe zoals uitgewerkt in de Tarieencode Elektriciteit en de Tarieencode Gas. De tariefbesluiten worden jaarlijks vastgesteld.

Werking in praktijk

Het tariefreguleringsysteem blijkt in het algemeen goed te werken: de doelstelling om netbeheerders tot efficiëntie te prikkelen is de afgelopen jaren bereikt en heeft een aanzienlijke besparing opgeleverd voor de consument. Er blijkt dat deze besparingen zijn gerealiseerd, terwijl de investeringen om kwaliteit en veiligheid te borgen tot op heden op peil zijn gebleven.

Het systeem kent wel enige knelpunten. Deze hebben betrekking op het proces van tariefregulering en de inhoudelijke werking van tariefregulering ten aanzien van investeringen. In relatie tot de evaluatie

⁸⁷ Ontleend aan Evaluatie Electriciteitswet 1998 en Gaswet: Eindverslag, 2012

waarop deze rapportage betrekking heeft is het relevant aan te halen dat een van de knelpunten de tariefonzekerheid is, die ondanks dat methodebesluiten voor meerdere jaren vastgesteld worden, optreedt omdat netbeheerders bij het CBb in beroep gaan tegen de besluiten. Door het grote aantal besluiten en procedures en de onderlinge samenhang van besluiten kan het enkele jaren duren voordat duidelijk is wat het tarief in enig jaar daadwerkelijk had moeten zijn. De lengte van de procedures bij het CBb laat overigens een gunstige ontwikkeling zien. Daarnaast wordt het systeem als complex ervaren.

Het regionaal Openbaar Vervoer

Schets van de markt

Het aanbieden van regionaal Openbaar Vervoer is een publieke taak die wordt uitgevoerd door stadsregio's en provincies.

Opzet regulering en toezicht

Het recht om vervoer aan te bieden in een bepaalde regio wordt verleend in de vorm van een concessie. In deze concessie zijn eisen opgenomen over welke routes met welke frequentie gereden moet worden, wat de kwaliteit moet zijn, binnen welke kaders de tarieven en de stijging hiervan kunnen vallen etcetera. De concessies moeten volgens de wet openbaar worden aanbesteed, met uitzondering van de concessies voor de vier grote steden (G4), die aan eigen vervoerbedrijven gegund mogen worden. De aanbieder die de gevraagde diensten met het daartoe gespecificeerde kwaliteitsniveau voor het laagste (subsidie-)bedrag weet aan te bieden, wint de aanbesteding. Een aanbieder biedt dus op een prijs voor de concessieverlener.

Het model van de aanbesteding van concessies creëert in een markt met meerdere aanbieders directe concurrentie. Zolang de concessieperiode loopt is er echter geen sprake van concurrentie. Redelijke tarieven en kwaliteit worden gegarandeerd doordat ze in de concessie omschreven zijn. Wanneer de concessie overgaat van de ene onderneming op de andere heeft de nieuwe concessiehouder in principe de plicht om het personeel ook over te nemen.

Omdat een aanbesteding in volledige concurrentie wordt georganiseerd hoeft er geen inzicht te zijn in de kostenbasis van een onderneming. Zij heeft er belang bij deze zo laag mogelijk te maken. Zo zorgt de gecreëerde concurrentie voor een sterke efficiëntie-prikkel.

Borging van de publieke belangen

De voorschriften die verbonden zijn aan de concessie geven de gelegenheid de publieke belangen veilig te stellen. Daarnaast worden de publieke belangen afgedekt door middel van wettelijke bepalingen en regionale vervoerplannen.

Procedures

Concessies, waarin gedetailleerde voorwaarden kunnen zijn opgenomen, worden aanbesteed door de daartoe gemachtigde autoriteit. Aan deze concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van de tarieven⁸⁸.

Werking in praktijk

In markten met meerdere aanbieders, zoals het regionaal stads- en streekvervoer, heeft de aanbesteding van concessies geleid tot lagere kosten (subsidies) voor overheden en betere kwaliteit voor de reizigers. Een af en toe voorkomend probleem is de overdracht van kapitaal zoals materieel, waardoor dit versneld moet worden afgeschreven.

De Nederlandse Spoorwegen op het hoofdspoorwegnet

Schets van de markt

Begin jaren '90 doet decentralisatie zijn intrede. Concessies voor het regionaal spoorvervoer worden door provincies openbaar aanbesteed aan regionale vervoerders. Het hooftrailnet (HRN) wordt bediend door de Nederlandse Spoorwegen. Omdat besloten is het vervoer op het hoofdspoorwegnet onder te brengen in één concessie is er sprake van een monopolie. Belangrijk is ook op te merken dat het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het vervoer daarop gescheiden zijn. Hier wordt de exploitatie van het vervoer behandeld.

Opzet regulering en toezicht

Het recht om spoorvervoer aan te bieden op het hoofdrailnet wordt net als in het stad- en streekvervoer middels een concessie verleend. De concessie 2005-2015 heeft onderhands plaatsgevonden. Dit betekent dat er geen concurrentie plaatsvindt.

In de HRN vervoerconcessie zijn door het Ministerie van IenM kwaliteitseisen vastgelegd; deze werkt NS jaarlijks uit in een vervoerplan. Dit vervoerplan behoeft instemming van de Staatssecretaris van IenM. De NS is vervolgens vrij in de wijze waarop binnen deze kaders de afgesproken resultaten worden behaald.

In de concessie zijn minimale eisen vastgelegd aangaande de hoogte van de tarieven voor een 2de klas enkele reis. De Nederlandse Spoorwegen zijn vrij om middels abonnementen, 1ste klas tickets en kortingen in de tarieven te variëren. De tweede klas reiziger mag per kalenderjaar voor reizen tussen twee stations nooit meer verschuldigd zijn dan 400 keer de enkele reisprijs tweede klas voltarief.

De concessienemer is in de concessie verplicht jaarlijks een financiële verantwoording en financiële prognoses te geven aan de concessieverlener.

⁸⁸ Wet Personenvervoer 2000

De concessienemer is tevens verplicht eens per drie jaar een benchmark uit te voeren waarin op verschillende onderwerpen (waaronder de productiviteitsontwikkeling) een vergelijking wordt gemaakt met tenminste vier vergelijkbare ondernemingen. Doel is prestaties te monitoren en continue prestatieverbetering te bevorderen.

Borging van publieke belangen

De voorschriften die verbonden zijn aan de concessie dienen het publiek belang. Daarnaast worden publieke belangen afgedekt door middel van wettelijke bepalingen en jaarlijkse vervoerplannen. In een vervoerplan staan concrete prestatieafspraken in de vorm van kernprestatieindicatoren met te behalen grenswaarden. Voldoet de NS hier niet aan dan wordt er door dit Ministerie een boete opgelegd. De grenswaarden worden in beginsel zodanig gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende grenswaarden.

Procedures

De vervoerconcessie 2005-2015 bevat zorgplichten - waarbij het Ministerie van IenM op output stuurt - en andere voorwaarden zoals specifieke (minimale) kwaliteitseisen en tariefseisen. Als tariefeis is vastgelegd wat de tariefontwikkeling mag zijn voor de 'beschermd kaartsoort' (de enkele reis 2de klasse).

Werking in de praktijk

De eisen aan de tariefstelling van het 2de klas kaartje leiden er toe dat deze jaarlijks niet meer (kunnen) stijgen dan de inflatie en de stijging van de gebruiksvergoeding die de NS aan de infrastructuurprovider ProRail moet betalen voor gebruik aan het spoor. De ACM monitoort deze gebruiksvergoeding.

Tegen de achtergrond van de beschreven concessiesystematiek zijn gedurende de concessieperiode 2005-heden de prestaties verbeterd. Zo is de punctualiteit en het klantoordeel daarover, belangrijke graadmeters, sterk toegenomen. De HRN vervoersconcessie levert de overheid jaarlijks geld op in de vorm van een concessieprijs en dividend.

De vervoerconcessie 2005-2015 nadert de einddatum. Het voornemen is de concessie voor de periode 2015 – 2025 onderhands te gunnen aan NS. De precieze wijze van sturing en de daarmee samenhangende eisen op gebied van bijvoorbeeld kwaliteit en tarieven worden de aankomende periode nader uitgewerkt.

Postsector

Schets van de markt

De aanbidding van de zogenaamde ‘universele postdienst’ vindt plaats in een monopolioïde omgeving.

Opzet regulering en toezicht

De regulering is er op gericht de universele postdienst betaalbaar te houden en te voorkomen dat er overwinsten worden gemaakt. Een randvoorwaarde is het levensvatbaar houden van de postdienst. De aanbieder van de postdienst doet een tariefvoorstel. Op basis van een opgave van de kosten stelt de ACM vast of dit tarief leidt tot een rendement leidt dat binnen de door de wetgever vastgestelde grenzen ligt.

Borging van de publieke belangen

In de wet⁸⁹ is vastgelegd dat de partij die de universele postdienst aanbiedt en hiertoe is aangewezen door de minister verplicht is deze te verzorgen. Zij kan slechts afstand doen van deze verplichting als er een andere partij is die de dienst over kan nemen. Om dit ook mogelijk te maken is wettelijk verankerd dat de aanbieder een maximaal wettelijk rendement kan maken. Op basis hiervan worden de tarieven vastgesteld.

Procedures

De aanbieder van de universele postdienst dient een opgave van de kosten in. De ACM stelt op basis hiervan een tarief vast.

Werking in de praktijk

Er is af en toe sprake van rechterlijke procedures die onder andere voortkomen uit het niet accepteren door de ACM van de kostenopgave zoals die door de aanbieder werd gegeven. Dat hier soms politiek een oplossing voor moet worden gezocht geeft aan dat het reguleringsmodel niet optimaal functioneert.

Loodswezen

De gehele voorliggende rapportage behandelt het toezicht op de markt waar het Loodswezen op actief is. Ten behoeve van de vergelijking worden hier kort de belangrijkste kenmerken van de markt herhaald: het Loodswezen opereert in een dubbel monopolioïde omgeving. Gebruikers zijn door de wetgever verplicht de diensten van het Loodswezen af te nemen en het Loodswezen is tegelijkertijd de enige aanbieder van loodsdiensten. Uit vergelijkbare sectoren zoals de luchtvaart komt naar voren dat gebruikers weinig marktmacht hebben⁹⁰, onder meer door een gebrek aan alternatieven. Het Loodswezen wordt middels een aangepast ‘cost plus’ systeem gereguleerd. Waar in veel sectoren een

⁸⁹ Postwet 2009

⁹⁰ Blijkens “Kopersmacht in de luchtvaart- en spoorwegsector” van de NMa, 2012

bepaald product aan regulering onderhevig is (luchthavendiensten, het transport van gas) worden bij het Loodswezen de werkzaamheden van een beroepsgroep en de ondersteuning daarbij gereguleerd.

De gewenste kwaliteit vindt haar inbedding in wet- en regelgeving die in het publieke domein tot stand komt en waarvan de uitkomst met de partijen in de consultatie wordt afgestemd. Indien het Loodswezen geen juiste uitvoering geeft kan uiteindelijk de Minister hier ingrijpen.

VERGELIJKING SECTORSSPECIFIEK TOEZICHT IN DE DIVERSE SECTOREN

De verschillende modellen voor toezicht en de wijze waarop deze werken op de verschillende markten worden vergeleken.

Marktkarakteristieken

Allereerst kan worden geconcludeerd dat in de vergeleken markten alleen Schiphol een vorm van prijsdruk ervaart doordat transferpassagiers de vrijheid hebben om van een andere luchthaven gebruik te maken. Voor de sectoren post en openbaar vervoer geldt dat die keuzevrijheid er niet is, maar dat gebruikers er nog wel voor kunnen kiezen de dienst in zijn geheel niet af te nemen. Dat maakt dat wat de markt betreft de netbeheerders in de electriciteits- en gasector het meest vergelijkbaar met het Loodswezen. Voor beide markten geldt dat er maar één aanbieder is en dat afnemers verplicht zijn om het product af te nemen; van de loodsdiensten vanuit wettelijke verplichtingen en van de netbeheerders om in een primaire levensbehoefte te kunnen voorzien. Beide markten kennen geen natuurlijke prikkel om tot een efficiënte prijs te komen.

Uitdagingen regulering

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat de toezichthouder verschillende methodieken inzet om toch tot een efficiënte prijs te komen. Bij het regionaal openbaar vervoer vindt dit plaats door het introduceren van concurrentie door concessies aan te besteden. De toezichthouder houdt vervolgens afstand van de bedrijfsvoering. Bij de overige sectoren is van concurrentie op geen enkel moment sprake en moeten er efficiëntieprikkels worden ingebracht door de toezichthouder. In het geval van de Nederlandse Spoorwegen legt het ministerie van Infrastructuur en Milieu harde eisen neer ten aanzien van prijsontwikkeling (van de beschermde kaartsoort) en kwaliteit.

Omdat er te allen tijden sprake moet blijven van het mogelijk maken van het behalen van een gezond rendement moet de toezichthouder met het oog hierop redelijke eisen stellen aan de efficiëntie. Dit gebeurt per definitie vanuit een achtergestelde informatiepositie. Er blijken een aantal mogelijkheden om dit probleem weg te nemen. In het ideale geval is het mogelijk om een onderneming te vergelijken met andere ondernemingen die op vergelijkbare markten actief zijn. Dit doet zich voor bij de netbeheerders waar de toezichthouder op basis van gemiddelde kosten de slechter presterende bedrijven een prikkel tot verbetering geeft. Ook mogelijk is het gebruik van een benchmark op kosten,

waarbij kosten van vergelijkbare ondernemingen naast elkaar worden gelegd. Vergelijking en benchmarking op kosten bleken bij het Loodswezen geen optie vanwege gebrek aan informatie over vergelijkbare partijen.

De meest verregaande optie om efficiëntie in de prijsvorming te bereiken is het direct ingrijpen op de afzonderlijke kostenposten. Dit is tot nu toe de handelswijze bij het Loodswezen geweest. Bezwaren waar in alle gevallen tegenaan wordt gelopen is de moeite die het kost om over de redelijkheid van de kosten te oordelen. Bij Schiphol wordt niet gereguleerd op efficiëntie. Overwogen is echter te sturen op efficiëntie investeringsbeslissingen door winsten als gevolg hiervan deels terug te laten vloeien naar de onderneming.

Naast deze vormen van regulering van de kosten waaruit de tarieven volgen kan er ook direct op de tarieven worden gereguleerd.

Ten aanzien van de borging van kwaliteit doen zich in de vergeleken sectoren verschillende situaties voor. Soms wordt de minimale te leveren kwaliteit vastgelegd in concessies. Vaak ook bepaalt de wetgever welke kwaliteit geleverd moet worden, bijvoorbeeld bij de universele postdienst. Bij Schiphol wordt de kwaliteit getoetst aan de hand van in regelgeving vastgelegde indicatoren. Bij de Nederlandse Spoorwegen wordt dit nader uitgewerkt in een vervoersplan dat moet worden uitgevoerd. Als dit niet gehaald wordt volgt een boete. Bij de netbeheerders wordt kwaliteit onder meer gestimuleerd door met een maatstafstelsel voor kwaliteit te werken. Door middel van een bonus-malussysteem wordt beter presteren dan gemiddeld beloond en slechter presteren bestraft. Bij de loodsdienstverlening vindt de gewenste kwaliteit haar inbedding in wet- en regelgeving die in het publieke domein tot stand komt en worden de uitkomst met de partijen in de consultatie afgestemd.

Samenvattend overzicht vergelijking sectorspecifiek toezicht

In Tabel B9 is een samenvatting weergegeven van de vergelijking naar het sectorspecifiek toezicht.

Tabel B9: Vergelijking sectorspecifiek toezicht

Vergelijking Sectorspecifiek Toezicht						
Aspect	Loodswezen	Schiphol	Netbeheer	Regionaal OV	NS	Post
Gereguleerd product	Dienstverlening van registerloodsen	Luchthavendiensten	Transport	Vervoer	Vervoer	Bezorging
Markt-karakteristiek						
Verplichte afname?	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Nee	Nee
Concurrentie?	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Ja	Nee	Nee
Uitdagingen regulering						
Bereiken openheid kosten (adverse selection)	Ja, maar lastig te doorgronden voor gebruikers	Ja, maar lastig te doorgronden voor gebruikers	Niet benodigd, door maatstaf-systeem	Niet benodigd, dankzij concessies	Ja, verplichting via concessie	Via KTS
Prikkels (moral hazard)	Geen benchmark voorhanden, zwak instrumentarium	Geen, voornemen tot aanbrengen prikkels bestaat	Maatstaf-systeem	Concessie	Concessie	Via toets op efficiëntie kosten
Kwaliteit	Loodswezen met consultatie gebruikers: ingebed in wet- en regelgeving	Toetsing van indicatoren	Maatstaf-systeem en wetgever	Deel van concessie	Dwingend vervoersplan	Wetgever

Bron: Policy Research Corporation

CONCLUSIE

In deze bijlage zijn reguleringsmodellen beschreven en is sectorspecifiek toezicht in een aantal sectoren op een aantal kenmerken vergeleken. De belangrijkste conclusie die hieruit kan worden opgemaakt is dat de markt-karakteristieken bij het Loodswezen, en ook de aangrijpingspunten voor het toezicht, uniek zijn. De belangrijkste onderscheidende elementen zijn de volgende:

- Het Loodswezen heeft een zeer stevige monopoliepositie vergeleken met andere sectoren, waarbij sprake is van een gedwongen afname van de dienstverlening;
- De organisatie is onvergelijkbaar met andere organisaties, in binnen en buitenland, als gevolg van een gebrek aan informatie of een gebrek aan vergelijkbare ondernemingen;
- Bij het Loodswezen is de belangrijkste ingebrachte productiefactor de arbeid van de registerloodsen zelf.

Ondanks de unieke eigenschappen van het Loodswezen kunnen enkele elementen vanuit de regulering van andere sectoren kunnen echter wel relevant zijn voor de regulering van de loodsdienstverlening.

BIJLAGE 3: VISIES OP DE TOEKOMSTIGE REGULERING VANUIT DE STAKEHOLDERS

Visie op het toekomstige regulering vanuit de gebruikers

Vanuit de gebruikers zijn verschillende aandachtspunten meegegeven voor het toekomstige toezicht. Als algemeen punt is door partijen aangegeven dat de kern van het toekomstig toezichtmodel moet zijn dat de kwaliteit gegarandeerd en op peil blijft en dat de kosten kritisch gevolgd worden. Het belangrijkste aandachtspunt ter verbetering van het model, wat door alle vertegenwoordigers vanuit de gebruikers en het havenbedrijfsleven werd genoemd betreft het tegengaan van (aanzienlijke) schommelingen in de tarieven, de stabiele tariefontwikkeling waarover bij de toekomst van de beleidsdoelen werd gesproken. Over hoe dit moet en kan worden bereikt zijn verschillende ideeën naar voren gebracht:

- Het tarief zou kunnen afhangen van een index, zodat de voorspelbaarheid groter wordt. Nu de kostenbasis voor de komende jaren min of meer bekend is (met de vervanging van een groot deel van de vloot) kan er wellicht tot afspraken worden gekomen over een bepaalde indexering. Deze afspraken moet voortkomen uit onderhandelingen met de sector. Dit is feitelijk het model dat voorafgaand aan de invoering van de Wet markttoezicht registerloodsen werd toegepast, waarvan sommige gebruikers aangeven dat dit voldeed;
- Een manier om (grote) schommelingen te vermijden zou de inrichting van een egalisatiefonds kunnen zijn.

Kleinere aandachtspunten bij de verbetering van het toezichtmodel betreffen:

- Een verbetering van het proces van tariefvaststelling. De gebruikers ontvangen veel informatie, maar hebben moeite om zich hier een goed oordeel over te vormen; de tariefvoorstellen zijn ingewikkeld;

- Rapportages/jaarverslagen zouden publiek moeten worden zodat gebruikers meer zicht op de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding en de vermogenspositie van de loodsen krijgen;
- De opstelling van de kwaliteitsverantwoording is een proces waarvan gebruikers aangeven weinig zicht op hebben;
- Daarnaast wordt vanuit sommige gebruikers bepleit om een grotere stempel op de tariefbesluiten te kunnen drukken. Als het via de band van de consultaties met het Loodswezen niet lukt, zou een rechtstreekse lijn naar de toezichthouder kunnen worden overwogen.

Visie op het toekomstige toezicht vanuit het Loodswezen

Onderstaand is in hoofdlijnen de visie van het Loodswezen weergegeven op het toekomstige toezicht.

De Minister van IenM in de rol van toezichthouder op het Loodswezen

Het Loodswezen stelt voor dat de Minister een grotere rol krijgt in het toezicht op de loodsgeldtariefvorming. Het Loodswezen noemt daarbij de dubbele verantwoordelijkheid van de minister – enerzijds is zij verantwoordelijk voor een optimale borging van de veiligheid, anderzijds ziet zij erop toe dat klanten van het Loodswezen niet meer betalen dan nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening. Er moet volgens het Loodswezen worden geborgd dat een integrale afweging tussen enerzijds de publieke belangen en anderzijds de belangen van alle betrokken partijen in brede zin kan worden gemaakt door de minister.

Terugdringen van het aantal juridische procedures

Door een aantal maatregelen kan het aantal juridische procedures worden teruggedrongen. Allereerst kunnen methodische uitgangspunten in wettelijke regels worden vastgelegd. Vervolgens kan de controlerend accountant oordelen of het Loodswezen heeft voldaan aan de voorwaarden die de wetgever heeft gesteld. Een tweede maatregel is dat wettelijk vastgelegd kan worden dat besluiten van de minister over de hoogte van de tarieven niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.

Tarieven vastgesteld in overleg met de belanghebbenden in brede zin

Het Loodswezen stelt voor naar een model te gaan waarin het de tarieven zelf vaststelt na overleg met een consultatiegroep, bestaande uit belanghebbenden in brede zin. Op deze wijze wordt het Loodswezen, in samenspraak met de belanghebbenden, in staat gesteld om de optimale balans te vinden tussen prijs, borging publieke belangen en kwaliteit. De rol van de overheid wordt hierbij beperkt tot een tweetal verantwoordelijkheden:

- De Nlc stelt tarieven vast na consultatie van alle belanghebbenden. De overheid bekrachtigt het besluit of hakt de knoop door wanneer de sector er zelf niet uit komt;
- De overheid heeft de rol van ex post toezichthouder. Zijn functioneert als stok achter de deur en kan klachten van afnemers van de diensten van het Loodswezen beoordelen. Zo zijn ook hun belangen voldoende beschermd.

Naar een hybride systeem

Aangezien geen van de modellen price cap en cost plus geheel voldoet als een doelmatig en transparant tariefmodel voor de loodsdienstverlening stelt het Loodswezen voor een alternatief, hybride model te ontwikkelen. Dit model is een combinatie van doelregulering (loon/prijsindex calculatie) en cost plus. Het model bestaat uit een viertal stappen om tot de tarieven te komen (zie verderop in dit hoofdstuk voor precieze beschrijving van de stappen).

Gewijzigde timing van de vaststellingsprocedure/kritische momenten

Het Loodswezen stelt voor de timing van de vaststellingsprocedure te wijzigen door het in de tijd naar achteren te schuiven (zie verderop in dit hoofdstuk).

Visie op het toekomstige toezicht vanuit de ACM

De ACM ervaart een spagaat van een hoge bewijslast, een grote afhankelijkheid van het Loodswezen en onvoldoende instrumentarium om het gebruikersbelang goed genoeg te beschermen. Het instrumentarium zou moeten worden aangepast om de beleidsdoelen te kunnen realiseren. De ACM heeft de volgende punten naar voren gebracht:

- Andere bewijslastverdeling. De bewijslast zou kunnen worden omgedraaid: het Loodswezen zou dan moeten aantonen dat ze niet efficiënter kunnen werken in plaats van de ACM;
- Generieke efficiëntiekorting. De toezichthouder zou een generieke efficiëntiekorting moeten kunnen opleggen. De energiewetgeving geldt daarbij als voorbeeld: het model is zwaarder, maar de uitwerking is aanzienlijk lichter. Bij deze benadering (price cap op meest efficiënte werkwijze in markt) ligt er een uitdaging in het vastleggen van de juist X-factor;
- Optimalisering van de regelgeving door duidelijkheid in de wet over termijnen (bijvoorbeeld voor welke periode de WACC wordt vastgesteld), uitgangspunten van het tariefvoorstel en tariefbesluit (bijvoorbeeld welke (CPB)cijfers het uitgangspunt vormen);
- Het introduceren van de mogelijkheid om alle kosten te toetsen (nu is een groot deel van de kosten een gegeven omdat de arbeidsvergoeding vastligt en een specifieke wijze van indexeren kent);
- Terugdringen complexiteit:
 - De hoeveelheid besluiten zou kunnen worden teruggebracht om het systeem iets minder complex te maken. Zo zou het KTS-besluit en het WACC-besluit kunnen worden geïntegreerd;
 - Ook zou het geheel in juridische zin minder complex kunnen worden gemaakt door de te volgen juridische procedures over de verschillende besluiten te stroomlijnen. Bij tariefbesluiten volgt na bezwaar meteen een beroep bij het CBb. Bij andere besluiten loopt de route naar beroep echter via de rechtbank, waarna het CBb pas in hoger beroep in beeld komt. Omdat veel onderwerpen met elkaar samenhangen maakt dit het nog eens extra ingewikkeld. Voorgesteld wordt om beroepsprocedures voor alle besluiten direct door het CBb te laten behandelen. Dit komt echter waarschijnlijk al naar voren in de stroomlijningswet ACM.

BIJLAGE 4: OVERZICHT GESPROKEN PERSONEN

Nederlandse Loodscorporatie en Regionale Loodscorporaties

NLc	Dhr. Van Dijk, dhr. Dorst, dhr. Bentinck
RLc Noord	Dhr. De Joode
RLc Scheldemonden	Dhr. Siewe

Havenbedrijven

Havenbedrijf Amsterdam	Dhr. Kneepkens
Groningen Seaports	Dhr. Stokroos, dhr. Genee
Port of Rotterdam	Dhr. Backer

Gebruikers en belangenorganisaties

Deltalinqs	Dhr. Janssen
KVNR	Dhr. Dorsman, Mevr. Houtman
SB Eemsdelta	Dhr. Brouns
ORAM	Dhr. Wastell
VNC	Dhr. Wastell
VRC	Dhr. Duin, dhr. Hoogerwaard

Rijksoverheid

Authoriteit Consument en Markt	Dhr. Leijenaar, mevr. Van Kuilenburg dhr. Van Zanten
Rijkshavenmeester Rotterdam- Rijnmond	Dhr. De Vries