



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Evaluatie Wet Markttoezicht Registerloodsen

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	1
2	Aanleiding en doelstelling	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Achtergrond	7
2.3	Vraagstelling	8
2.4	Leeswijzer	8
3	Onderzoeksaanpak en proces	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Evaluatie	10
3.3	Scenarioanalyse	12
3.4	Verloop van het onderzoeksproces	12
4	Analyse parameters	14
4.1	Inleiding	14
4.2	De aflossing van de prepensioenen	14
4.3	Het langer doorwerken na het 55e levensjaar	17
4.4	De ontwikkeling van het salarisniveau	17
4.5	De kosten van eventueel gevoerde procedures	23
4.6	De daadwerkelijke administratieve lasten	24
4.7	De ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies	27
4.8	Conclusie	33
5	Opvattingen relevante actoren	35
5.1	Inleiding	35
5.2	De aflossing van de prepensioenen	35
5.3	Het langer doorwerken na het 55e levensjaar	35
5.4	De ontwikkeling van het salarisniveau	36
5.5	De ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies	36
5.6	Conclusie	37
6	Actoren en toekomstig beleid	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Trends	40
6.3	Inventarisatie aanbevelingen verbeteringen uitvoering Wet	42
6.4	Inventarisatie aanbevelingen beleid	42
6.5	Conclusie	43
7	Aanbevelingen voor toekomstig beleid	44
7.1	Inleiding	44
7.2	Trends en ontwikkelingen	44

7.3	Causale relaties	55
7.4	Scenario's	57
7.5	Beleidsopties	61
7.6	Score van de beleidsopties	63
7.7	Conclusie	64
8	Aanbevelingen	65
8.1	Probeer toe te werken naar een stabiele situatie	65
8.2	Probeer rationaliteit te brengen in de discussie	65
8.3	Bedrijfsvoering loodsen en het consultatieproces	66
8.4	Empower de gebruiker	66

Bijlagen

- Interview items
- Geïnterviewde personen
- Analyse pensioenen

Versienr.	Datum	Status	Aan
1.0	26-10-2009	Finaal	Ministerie van V&W

1 Managementsamenvatting

Inleiding

Ernst & Young heeft in de zomer van 2009 een beperkte evaluatie van de Wet Markttoezicht Registerloodsen uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de voorliggende management samenvatting zijn de onderzoeksopdracht, de resultaten van de evaluatie en de aanbevelingen opgenomen.

Onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht bestaat ten eerste uit het uitvoeren van de beperkte evaluatie van de Wet en het daar aan ten grondslag liggende Rijksbeleid. De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van een zestal parameters, zijnde de aflossing van de prepensioenen, het langer doorwerken na het 55e levensjaar, de ontwikkeling van het salarisniveau, de kosten van eventueel gevoerde procedures, de daadwerkelijke administratieve lasten en de ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies. Ten tweede bestaat de opdracht uit het inwinnen van informatie van belang voor het door VenW te formuleren "inzicht... in het voorgenomen Rijksbeleid ten aanzien van het Loodswezen, bij voorkeur in de vorm van scenario's waardoor tevens inzicht ontstaat in een (sterke) bekorting van de voorgestelde periode tot 2019, ..."

De volgende vragen staan centraal in dit onderzoek:

- Wat zijn de effecten van het gevoerde Rijksbeleid en de Wet in termen van de zes parameters?
- Welke opvattingen hebben de relevante actoren over het gevoerde Rijksbeleid en de Wet?
- Welke suggesties hebben de relevante actoren over de toekomstige inrichting van het Rijksbeleid ?
- Hoe luiden de aanbevelingen om de werking van het beleid/de Wet te verbeteren?

Deel 1: Analyse Parameters

In dit onderdeel van de managementsamenvatting is de analyse van de parameters opgenomen, zijnde:

- Aflossing prepensioenen: De aflossing van de prepensioenen vindt relatief snel plaats. Indien de aflossing in het huidige tempo doorgaat zou er in 2013 geen opslag meer nodig zijn op de tarieven ten behoeve van de opbouw van reserveringen voor de prepensioenen en kan deze opslag in 2012 al worden afgebouwd. Het bedrag dat nodig is voor de reservering kan ook worden uitgespreid over de periode tot aan 2019. Dan kan de opslag op de tarieven worden aangepast naar 22% nu naar 8% in de toekomst. Wij verwachten echter dat een dergelijk percentage niet realistisch is. De reservering in de eerste jaren is namelijk van onvoldoende omvang om aan alle uitkeringen te kunnen voldoen.
- Langer doorwerken: Het Loodswezen heeft het mogelijk gemaakt om na het 55^{ste} levensjaar door te werken. Dit wordt ook door ongeveer 50% van de loodsen gedaan.
- Ontwikkeling salarisniveau: De geraamde gemiddelde arbeidsvergoeding van een loods op basis van het tariefvoorstel 2009 is in 2009 € 133.209, zonder winstuitkering en pensioenopbouw. Hierbij moet worden opgemerkt dat de daadwerkelijke arbeidsvergoeding in 2009 waarschijnlijk substantieel lager zal zijn als gevolg van de

economische ontwikkelingen in de sector (meeste recente raming arbeidsvergoeding 2009 is € 116.885). Sinds 2003 is de arbeidsvergoeding gestegen met 14%. Dat is 2% meer dan de stijging van de CAO lonen index. In 2008 was dit verschil 5%. De geraamde pensioenlasten in 2009 van een loods bedragen € 28.533. De winstuitkering over 2009 is nog niet bekend. Daarnaast is het nog van belang op te merken dat loodsen vermogen inleggen ter financiering van het Loodswezen en dat het winstaandeel / de vermogensvergoeding daar de vergoeding voor is.

- Kosten procedures: De kosten voor de gevoerde procedures waren € 80.000 in 2008. Dit is veel hoger dan de € 24.800 per jaar die is geschat in de memorie van toelichting op de Wet. Wij achten dit niet onwaarschijnlijk.
- Administratieve lasten: De administratieve lasten liggen volgens de loodsen op een veel hoger niveau dan geschat in de memorie van toelichting op de Wet. Dit heeft vooral te maken met het moeten voldoen aan de urenregistratie, hetgeen erg tijdsintensief is en waarvoor veel aangepast moest worden gedaan aan de informatiesystemen van het Loodswezen. Wij zijn niet geheel overtuigd van de noodzaak om zulke hoge kosten te maken voor het tijdschrijven. Mogelijk dat een minder kostbare variant ook voldoende informatie had opgeleverd. Verder vermeldt het Loodswezen dat verschillende onderzoeken en verantwoordingsrapportages niet meegenomen zijn in de memorie van toelichting of te laag zijn geschat. Wij hebben onze vraagtekens bij de hoogte van de kosten voor bijvoorbeeld de Benchmark studie en de kosten voor de accountantscontrole van het tariefvoorstel. Daarnaast zijn volgens ons een aantal opgevoerde activiteiten in het kader van de administratieve lasten onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering van het Loodswezen en verdienen zich terug.
- Ontwikkeling tarieven: Tussen 2008 en 2009 zijn er grote fluctuaties in de tarieven geweest. Dit is onder andere te verklaren door aanpassingen die het gevolg zijn van het van kracht worden van het Scheldeverdrag. Daarnaast draagt de afbouw van de kruissubsidies hier aan bij.
- Afbouw kruissubsidie: Een analyse van de afbouw van de kruissubsidies laat zien dat er in 2010 nog lang geen sprake is van kostendekkendheid. De tarieven zijn wel naar elkaar toe gegroeid, maar liggen nog niet op hetzelfde niveau. Overigens dient te worden opgemerkt dat de percentages die gemoeid zijn met de afbouw van de kruissubsidies van tevoren zijn afgesproken.

Deel 2: Opvattingen en suggesties relevante actoren

In dit onderdeel van de managementsamenvatting is een weergave opgenomen van de meningen van de actoren in de haven over het functioneren van de Wet. Deze meningen zijn door middel van interviews met relevante actoren verzameld. Opvalt dat niet alle parameters die in het debat met de Eerste Kamer aan de orde zijn gekomen ook werkelijk zijn vermeld door de actoren. Over het salarisniveau is door niemand een expliciet positieve of negatieve uitspraak gedaan.

Voor wat betreft de andere parameters het volgende:

- Afbouw prepensioenen: De afbouw van de prepensioenen wordt door - bijna iedereen - als een logische consequentie van de bestaande situatie gezien. Wel is men bezorgd over de impact op de tarieven. Er zijn nog voldoende mogelijkheden om ofwel de tijd waarin deze impact merkbaar is te verkleinen of de impact over de gehele periode tot aan 2019 minder zwaar te maken.

- Langer doorwerken: Over dit vraagstuk zijn de actoren verdeeld. Verschillende actoren zien het loodsenberoep als een zwaar beroep en achten daarmee de 55 jarige pensioenleeftijd niet onaanvaardbaar. Andere actoren zijn het hier niet mee eens en willen naar een hogere pensioenleeftijd. Wat ons betreft is deze discussie door de verhoging van de pensioenleeftijd tot 60 jaar niet meer opportuun.
- Ontwikkeling tarieven: Zoals te verwachten was vinden de actoren met een mening over de hoogte van de tarieven deze te hoog. Er worden onder andere vragen gesteld bij de hoogte van de WACC. Verder roept de afbouw van de kruissubsidies veel weerstand op. Een aantal argumenten die worden gebruikt tegen de kruissubsidies zijn nu echter nog niet voldoende onderbouwd (zoals bijvoorbeeld de prijselasticiteit van de aanlooptarieven). Verder onderzoek zou hier kunnen leiden tot een objectivering van de discussie.
- Consultatie proces: Het proces van totstandkomen van de tarieven wordt door de actoren als goed beoordeeld. Ze zijn erg tevreden over de toegenomen transparantie en de inzichtelijkheid van het tariefvoorstel. In het consultatieproces kunnen nog verbeteringen worden doorgevoerd. De termijnen zijn voor alle partijen knellend. Daarnaast is de schatting van het aantal scheepsbewegingen gebaseerd op de eerste drie maanden van het jaar voorafgaand aan het tariefvoorstel. Dit wordt als erg mager ervaren. De actoren vinden dat het huidige proces weinig ruimte laat voor discussie. Het voorstel is vanuit financieel perspectief robuust en daardoor is er weinig om over te discussiëren. De afweging prijs en kwaliteit van de dienstverlening komt daardoor in het consultatieproces maar beperkt aan de orde.
- In het systeem van de totstandkoming van de tarieven wordt de tegenstelling tussen de loodsen aan de ene kant en de partijen in de haven aan de andere kant gebruikt om er voor te zorgen dat er geen excessieve tarieven tot stand komen. Indien dit het geval is zou de consultatie er toe moeten leiden dat het Loodswezen gedwongen wordt hier iets aan te doen. Indien dit niet gebeurt, is de logische consequentie van het Cost+ systeem dat de loodsen het huidige kostenniveau gebruiken om hun tarieven vast te stellen. Wij vinden dat voor het tariefbesluit 2009 en het tariefbesluit 2010 dit proces nog onvoldoende heeft gefunctioneerd. Er is veel commentaar op de hoogte van de tarieven, de kruisfinanciering, etc. maar er wordt nog erg weinig gesproken over mogelijkheden om kostenvoordelen te behalen en daardoor de tarieven minder snel te laten stijgen. Verder valt ons op dat als gevolg van de termijnen een aantal belangrijke partijen niet aanwezig is geweest bij de consultatiegesprekken met betrekking tot het tariefbesluit 2010.

Trends en ontwikkelingen

Het valt op dat de actoren weinig kennis hebben van de internationale beleidsontwikkelingen met betrekking tot het loodsen van schepen. Europese ontwikkelingen worden over het algemeen in het meer bredere internationale perspectief geplaatst. Veiligheid blijft internationaal een belangrijk aandachtspunt. De actoren kennen vooral de situatie in België en Duitsland. Het Loodswezen in België en in Duitsland is op een andere wijze georganiseerd (deels publiek) hetgeen een verdere samenwerking bemoeilijkt.

Technologische ontwikkelingen leiden er vooral toe dat navigatie op schepen eenvoudiger wordt. De discussie over Loodsen op Afstand is echter nog niet afgesloten. De meningen zijn verdeeld. Belangrijk aandachtspunt is volgens de actoren dat de loodsen niet erg innovatief zijn. Alle actoren zien een achteruitgang van het aantal scheepsbewegingen als gevolg van de economische crisis. Deze achteruitgang ligt tussen de 15% en 20%.

De aanbevelingen van de actoren voor de verbetering van de uitvoering van de Wet hebben betrekking op de termijnen en mogelijkheden om de tariefstijgingen te beperken. Omdat men de basis voor de schatting van het aantal scheepsbewegingen nu wat mager vindt, stelt men voor om gedurende het jaar - als blijkt dat er grote veranderingen optreden in het aantal scheepsbewegingen - aanpassingen in het tarief mogelijk te maken. Verder stellen de actoren voor om de loodsen een reserve te laten opbouwen waarop ze in slechte jaren kunnen interen. Hierdoor zou een daling in het scheepsvolume niet direct tot een verhoging van de tarieven hoeven te leiden. Daarnaast zou een Raad van Toezicht kunnen worden ingesteld die toezicht houdt op de efficiëntie van de bedrijfsvoering en het innovatieve vermogen van de loodsen.

Scenarioanalyse

Om tot de scenario's te komen, is gebruik gemaakt van een vereenvoudigde scenario analyse methodiek. Hierbij zijn de belangrijkste trends voor het bouwen van de scenario's de trends die dominant zijn in de causale keten en onzeker zijn.

Dit zijn:

- Welvaart paradigma, EU en nationaal havenbeleid.
- Economische groei, ontwikkeling van de wereldhandel, focus op kwaliteit, betrouwbaarheid of kosten in de keten.
- Technologie: navigatie, acceptatie technologie.
- Technologie: scheepsbouw, acceptatie technologie.
- Risicoperceptie, veiligheid.

Er worden vier scenario's onderkend, namelijk Vloed, Eb, Afnemend tij en Opkomend tij.

Beleidsopties

Er zijn drie beleidsopties ontwikkeld, namelijk:

- Terug naar de overheid (variant A: loodsen en havenmeesters in één organisatie en variant B: loodsen integreren in de organisatie van Rijkswaterstaat).
- Handhaven huidige situatie.
- Invoering marktwerking.

De tabel op de volgende pagina bevat de score van de beleidsopties ten aanzien van het algemene Rijksbeleid (een veilige en vlotte afhandeling, de relatie kosten en kwaliteit). De score in de tabel is gebaseerd op de uitkomsten uit de interviews met de verschillende actoren en de analyse van Ernst & Young.

Scenario Criterium	Vloed	Eb	Afnemend tij	Opkomend tij
Terug naar de overheid (A)				
Veiligheid	+++	+++	+++	+++
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+-	---	---	---
Terug naar de overheid (B)				
Veiligheid	+-	+-	+-	+-
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	---	---	---	---
Handhaven huidige situatie				
Criterium				
Veiligheid	+-	+-	+-	+++
Vlotheid	+-	+++	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+-	+-	+-	+-
Invoering marktwerking				
Veiligheid	+++	+-	+-	+-
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+++	+-	+-	+-

Uit de tabel blijkt dat de beleidsoptie 'handhaven van de huidige situatie' relatief de beste score oplevert. Het handhaven van de huidige situatie zal er voor zorgen dat er relatief gezien op ieder criterium beter wordt gescoord dan bij de andere twee opties. Als er voor wordt gekozen om de loodsen terug naar de overheid te brengen, dan wordt er hoog gescoord op het criterium veiligheid. Deze optie scoort echter minder goed op de kosten van het leveren van loodsdiensten. Bij de invoering van marktwerking is dit juist andersom. De veiligheid is relatief minder goed gewaarborgd, terwijl de kosten relatief lager zijn.

Aanbevelingen

- Probeer toe te werken naar een stabiele situatie: De loodsen zijn in 1988 verzelfstandigd. Sindsdien is er veel veranderd in de manier waarop toezicht wordt gehouden op de loodsen. Dit heeft aan de ene kant te maken met de kwaliteit van het toezicht. Aan de andere kant lijkt er een grote mate van politieke interesse te bestaan voor de manier waarop toezicht wordt gehouden die tot veel discussie leidt. De huidige situatie is dat er tot 2019 geen duidelijkheid is over het wel of niet invoeren van marktwerking. Uit onze gesprekken met de verschillende actoren blijkt dat er één thema is waarover alle actoren het eens zijn: er is behoefte aan duidelijkheid over de manier waarop de loodsdienstverlening wordt georganiseerd. Onze eerste aanbeveling is dan ook om zo spoedig mogelijk een definitief besluit te nemen over de manier waarop de loodsdienstverlening wordt georganiseerd.
- Probeer rationaliteit te brengen in de discussie: Een politieke discussie is per definitie een proces waarin ratio, belangen en emotie door elkaar heen lopen. In de discussie over de manier waarop de loodsdienstverlening dient te worden georganiseerd is dit niet anders. Wij zijn veel verschillende argumenten tegen gekomen die niet gebaseerd zijn op feiten of

slecht onderbouwd kunnen worden. Die argumenten worden ingezet in verschillende discussies, waarbij de belangrijkste de afbouw van de kruissubsidies en het loodsen op afstand zijn. Wij zijn van mening dat verder onderzoek de doorlopende discussie over deze thema's zou kunnen beëindigen. Wij bevelen aan vier onderzoeken uit te voeren met de volgende vraagstellingen: 1. Wat is de prijselasticiteit van de aanlooptarieven (en dus de loodstarieven)? 2. Wat zijn de voorwaarden waaronder Loodsen op Afstand structureel mogelijk is? 3. Wat is de minimale kwaliteit van dienstverlening van de loodsen die volgens de verschillende actoren moet worden behaald? 4. Wat zijn de werkelijke administratieve lasten van het Loodswezen.

- Bedrijfsvoering Loodsen en het consultatieproces: Het proces van totstandkoming van het tariefbesluit functioneert op dit moment nog niet optimaal. Dit heeft aan de ene kant te maken met het feit dat het proces pas net functioneert. Aan de andere kant valt ons ook op dat de gebruikers van de Loodsdiensten moeite hebben om de discussie over het kostenniveau van de loodsen te voeren. Dit heeft te maken met de transparantie die is aangebracht in het tot stand komen van het tariefvoorstel en de kwaliteit van de opgeleverde gegevens die daar in staan. Daar is niet zo veel meer op aan te merken. De discussie hierover is dan ook niet meer te voeren. Wel is er nog discussie mogelijk over de mate waarin de bedrijfsvoering van de loodsen efficiënter kan worden. Discussies dienen dan te gaan over de plaatsing van de boei die bepaalt wanneer een loods nodig is, het gebruik van helikopters, etc. Dit vraagt om een integrale benadering van de bedrijfsvoering van het loodswezen tijdens het consultatieproces. Wij bevelen dan ook aan om te kiezen voor een bredere agenda voor de consultatieronden. Deze zouden niet alleen over het tariefvoorstel moeten gaan, maar ook over mogelijkheden om de bedrijfsvoering van de loodsen te verbeteren. Dit zorgt er voor dat de loodsen meer moeten na denken over manier waarop zij hun bedrijfsvoering efficiënter kunnen maken en wat zorgt voor meer innovatie.
- Empower de gebruiker: Om te zorgen dat de discussie over de bedrijfsvoering van de loodsen voldoende inhoud krijgt, dienen de gebruikers beter vertegenwoordigd te zijn (aanwezigheid, inhoudelijke kennis en inbreng leveren) en daarmee meer invloed te krijgen. Op dit moment zijn er gebruikers (onder andere de vissers en HSBA) die niet vermeld worden in de Wet als partijen die aanwezig moeten zijn in de consultatie. Deze partijen zouden alsnog deel moeten nemen aan de consultatie. Daarnaast is het van belang dat de gebruikers in staat zijn om hun mening te geven over de bedrijfsvoering van de loodsen. Dit betekent dat zij voldoende ervaring moeten opdoen met het beoordelen van bedrijfsvoeringprocessen en zich moeten organiseren. Wij bevelen aan te onderzoeken hoe de organisatie van de gebruikers procesmatig en inhoudelijk kan worden ondersteund. Een mogelijkheid daartoe is het op een gestructureerde wijze inzichtelijk maken van de factoren die impact hebben gehad op de ontwikkeling van het kostenniveau van het Loodswezen in de periode 2003-2008.

2 Aanleiding en doelstelling

2.1 Aanleiding

Per 1 januari 2008 is de Wet Markttoezicht Registerloodsen (hierna: de Wet) van kracht. De Wet voert de kabinetsbesluiten van 2003 en 2004¹ uit. Zij regelt het door de Nederlandse Mededingingsautoriteit uit te oefenen markttoezicht op het Loodswezen, bevat de grondslagen van de loodsgeldtariefstructuur, de wijze van vaststelling van dat tarief en de grondslag voor de periodieke evaluaties.

Tijdens het Tweede Kamerdebat over de Wet heeft de minister toegezegd in 2009 de Kamer een analyse te sturen over de onderwerpen: aflossing van het prepensioen, het langer doorwerken na het 55^{ste} levensjaar en de ontwikkeling van het salarisniveau. In het Eerste kamerdebat is deze toezegging vastgelegd in de Motie Hendriks en uitgebreid. De uitbreiding behelst de vraag aan de minister om inzicht te geven in het voorgenomen Rijksbeleid ten aanzien van het Loodswezen, bij voorkeur in de vorm van scenario's waardoor tevens inzicht ontstaat in een (sterke) bekorting van de voorgestelde periode tot 2019.

2.2 Achtergrond

De Wet is het voorlopige sluitstuk van een langdurig proces dat begon in 1988. Voor 1988 voerde de overheid zelf de loodsplicht uit; loodsen waren in dienst van het Rijk en de gemeente Rotterdam. In 1988 zijn de gemeentelijke en Rijksloodsen samengevoegd en verzelfstandigd. Vanaf dat jaar voeren de loodsen als private ondernemers de loodsplicht uit. Hoewel de privatisering heeft geleid tot een verbeterde efficiëntie in de dienstverlening, kwamen ook problemen aan het licht die achteraf moeizaam waren te corrigeren.

De problemen hingen samen met de ontstane monopolistische markt waarop weinig tot geen toezicht was georganiseerd: havenbeheerders, reders en andere organisaties uit de maritieme sector wijzen er sinds 1988 op dat naar hun oordeel de tarieven te hoog zijn en dat een behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdiensten ontbreekt. Eind jaren negentig leek het invoeren van concurrentie een geschikt instrument om tot meer transparantie en kostenconforme tarieven te komen.

De kwestie van de prepensioenen belette de invoering van concurrentie, Deze kostenpost zou het level playing field tussen de bestaande loodsen en eventueel nieuwe aanbieders zou verstoren. Na lange onderhandelingen is in 2003 en 2004 besloten tot onder meer:

- Een overgangstermijn van maximaal 15 jaar, tot 2019, om de prepensioenproblematiek op te lossen.
- Sectorspecifiek toezicht door de NMa in te voeren gekoppeld aan tariefvaststelling.
- De kruissubsidies gedurende een termijn van acht à tien jaar af te bouwen.

Op 1 januari 2008 is dit in de Wet Markttoezicht Registerloodsen verankerd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 24036 nr. 302 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 24036, nr. 281.

2.3 Vraagstelling

2.3.1 Opdracht

De onderzoeksoopdracht bestaat ten eerste uit het uitvoeren van de beperkte evaluatie van de Wet en het daar aan ten grondslag liggende Rijksbeleid. De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van een zestal onderwerpen cq. parameters. De eerste drie worden in de motie Hendriks genoemd. Vier en vijf zijn genoemd door de minister in het Kamerdebat. De zesde parameter is toegevoegd om het beeld te completeren:

- 1 De aflossing van de prepensioenen.
- 2 Het langer doorwerken na het 55e levensjaar.
- 3 De ontwikkeling van het salarisoniveau.
- 4 De kosten van eventueel gevoerde procedures.
- 5 De daadwerkelijke administratieve lasten.
- 6 De ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies.

Ten tweede bestaat de opdracht uit het inwinnen van informatie van belang voor het door VenW te formuleren "inzicht... in het voorgenomen Rijksbeleid ten aanzien van het Loodswezen, bij voorkeur in de vorm van scenario's waardoor tevens inzicht ontstaat in een (sterke) bekorting van de voorgestelde periode tot 2019, ..." . Het gaat hierbij om informatie over de onderstaande zes punten en de bij de relevante genoemde actoren levende opvattingen over de toekomstige inrichting van het beleid. Daarbij worden zowel de bestuurlijke, nautische als de marktordeningaspecten betrokken:

- Europese ontwikkelingen (veiligheid, technische innovaties en kostenreducties).
- Ervaringen in het buitenland.
- Relatie met Vlaanderen en Duitsland.
- Technologische ontwikkelingen.
- Laatste groei prognoses van het scheepvaartverkeer.
- Mogelijkheden om met wetgeving innovatie mogelijk te maken en het loodsen op afstand structureel toe te laten.

2.3.2 Centrale vragen

De volgende vragen staan centraal in dit onderzoek:

- Wat zijn de effecten van het gevoerde Rijksbeleid en de Wet in termen van de zes parameters?
- Welke opvattingen hebben de relevante actoren over het gevoerde Rijksbeleid en de Wet?
- Welke suggesties hebben de relevante actoren over de toekomstige inrichting van het Rijksbeleid (gegeven de ontwikkelingen op de zes genoemde punten)?
- Hoe luiden de aanbevelingen om de werking van het beleid/de Wet te verbeteren?

2.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van de aan Ernst & Young gegeven opdracht gerapporteerd. De structuur van de rapportage volgt zoveel mogelijk de onderzoeksvragen.

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 3 een overzicht van de gevolgde methodiek en de manier waarop het onderzoeksproces is verlopen. Er waren verschillende invloedsfactoren

die een rol speelden tijdens het onderzoek en mogelijk een impact hebben gehad op de resultaten. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de zes parameters. Hoofdstuk 5 geeft de mening weer van de verschillende belanghebbenden over die parameters, voor zover daarover een mening werd gegeven. In hoofdstuk 6 hebben wij de meningen van diezelfde belanghebbenden over de toekomstige inrichting van het beleid weergegeven. In het 7^{de} hoofdstuk beschrijven wij, met behulp van de daarvoor ontwikkelde scenario's, de mogelijkheden voor toekomstig beleid. Het laatste hoofdstuk bevat een aantal aanbevelingen op basis van de verschillende noties die wij hebben opgedaan tijdens dit onderzoek.

3 Onderzoeksaanpak en proces

3.1 Inleiding

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gekozen voor een aanpak die uiteenvalt in twee delen. Het eerste deel bestaat uit een evaluatie van de Wet en het daaraan ten grondslag liggende beleid. De bevindingen uit dit deel zijn vervolgens gebruikt bij het tweede deel: het uitvoeren van een beknopte scenario analyse. Deze heeft tot doel om aanbevelingen te geven voor het verbeteren van de Wet. Onderstaand worden de twee delen verder uiteengezet.

3.2 Evaluatie

Het doel van het evaluatieve gedeelte van het onderzoek is om een antwoord te verkrijgen op de eerste twee onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen richten zich op het vaststellen van de effecten van het Rijksbeleid en het verzamelen van de meningen van relevante actoren over dit Rijksbeleid. Het evaluatie onderzoek wordt benaderd vanuit de in de Regeling prestatiegegevens en evaluatie uiteengezette aanpak². Belangrijk is dat het hier een tussentijdse evaluatie betreft omdat de Wet pas sinds kort van kracht is. Voor deze evaluatie is vooral de doeltreffendheid van belang. Dit is de relatie tussen output en effect. Daarnaast is ook de doelrealisatie van belang. Dit criterium meet namelijk de uiteindelijke outcome van het beleid ten opzichte van de beleidsdoelstellingen.

De beleidsdoelstellingen zijn weergegeven in de kabinetsbesluiten van 2003 en 2004. Het kabinetsbesluit 2003 geeft aan tot oplossing van het prepensioen probleem te willen komen en tot die tijd de marktwerking in de loodssector te zullen opschorten. Daarnaast brengt het besluit het toezicht op het Loodswezen onder bij de NMa. Het kabinetbesluit van 2004 is een herziening van het besluit uit 2003. Het scherpt het besluit uit 2003 op een aantal plekken aan, daarmee rekening houdend met de wensen van de sector die aan de orde zijn gekomen als gevolg van de discussie over het rapport van de heer Koopmans. De memorie van toelichting op de hieruit voortvloeiende Wet Markttoezicht Loodswezen beschrijft dat het besluit tot doel had om:

- A. “de beslissing om marktwerking bij het loodsen van zeeschepen in te voeren wordt tot 1 januari 2019 opgeschort, binnen welke periode het Loodswezen het prepensioenprobleem zelf geheel dient op te lossen.
- B. De flexibilisering van de loodsplichtwetgeving wordt op evenwichtige wijze voortgezet, waarbij de veiligheid van de scheepvaart beslissend blijft, zodanig dat de continuïteit van de loodsdienstverlening gewaarborgd blijft.
- C. Er wordt sectorspecifiek toezicht op de markt voor het loodsen van zeeschepen ingevoerd, welk toezicht wordt opgedragen aan de NMa. Dit toezicht houdt in ieder geval in dat de NMa de bevoegdheid krijgt de loodsgeldtarieven vast te stellen. Verder krijgt de NMa de bevoegdheid zo nodig efficiencykortingen op te leggen in het belang van de bevordering van een goede verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening.
- D. 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.

² Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie, 2006.

- E. Er wordt voorzien in regelmatige evaluaties, omdat de onder a. bedoelde termijn van vijftien jaar te lang is om een voldoende uitzicht te hebben op het welslagen van de voorgestelde maatregelen. " (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006, 4).

Met de Wet is invulling gegeven aan de hierboven genoemde doelstellingen. De belangrijkste doelstelling van de Wet is om voor 2019 barrières voor marktwerking weg te nemen door de afbouw van de FLO/FLP problematiek. Tegelijkertijd streeft de Wet naar een aanvaardbare verhouding tussen prijs en kwaliteit. Hiermee draagt de Wet bij aan de beleidsdoelstellingen om op termijn eventueel marktwerking in het Loodswezen te kunnen introduceren en aan het maatschappelijke belang: de nautische veiligheid.

De Wet zorgt voor een evenwichtige relatie tussen prijs en product ontstaat, en voldoende waarborgen om de kwaliteit van de loodsdiensten te garanderen. Tegelijkertijd bereidt zij de introductie van volledige marktwerking voor door een meer efficiënte werkwijze te bewerkstelligen bij de loodsen en stimuleert zij een verdere flexibilisering van het producten aanbod.

De belangrijkste instrumenten in de Wet zijn:

- Introductie van sectorspecifiek toezicht op de markt voor loodsen door de NMa.
- Vaststellen van tarieven door toezichthouder op basis van een voorstel van de Algemene Raad van het Nederlandse Loodswezen.
- Verplichting voor het Nederlandse Loodswezen om elk jaar aan te geven welke efficiëntie verbeteringen zij denkt door te kunnen voeren.
- Beëindigen kruisfinanciering tussen regio's en tussen schepen³
- Toestaan van de opbouw van een reserve voor de financiering van het prepensioen zodat er voldoende kapitaal aanwezig is om het prepensioen te verzekeren door middel van een kapitaaldeckingsstelsel⁴

De effectiviteit van de Wet kan bepaald worden door naar de relatie tussen output, effect, outcome en beleidsdoelstellingen te kijken. Gezien de korte looptijd van de Wet is het niet mogelijk om de effecten op het niveau van het maatschappelijke probleem of de bijdrage van de overheid aan het oplossen van dit probleem te analyseren. Oftewel, deze evaluatie omvat wel de bijdrage van de Wet aan het wegnemen van barrières voor marktwerking (het oplossen van de FLO/FLP problematiek en het afbouwen van de kruissubsidies) en een evenwichtige verhouding tussen prijs en kwaliteit, maar niet de bijdrage aan de nautische veiligheid.

³ In de eerste vijf jaar ligt de focus op de beëindiging van de kruisfinanciering tussen regio's.

⁴ Het huidige stelsel voorziet in de verzekering door middel van een omslagstelsel dat gefinancierd wordt door middel van een opslag op de tarieven ter hoogte van de jaarlijkse uitkering.

3.2.1 Methodiek

Een groot gedeelte van de gebruikte informatie is verzameld door analyse van relevante beleidsstukken. Voor de beoordeling van de waarde van de parameters is gebruik gemaakt van meer kwalitatieve onderzoeksmethodieken, gericht op het verzamelen van de meningen van verschillende belanghebbenden, sector experts (uit de academische wereld) en professional judgement van Ernst & Young.

3.3 Scenarioanalyse

De scenarioanalyse is het tweede onderdeel van het onderzoek. Het doel van het scenarioanalyse gedeelte is om antwoord te geven op de laatste twee onderzoeksvragen. Deze twee vragen richten zich op het in kaart brengen van de meningen over / suggesties voor de ontwikkeling van het toekomstige Rijksbeleid met betrekking tot het Loodswezen en het doen van aanbevelingen om de Wet en het beleid te verbeteren.

De eerste stap in het scenarioanalyse proces is, in gesprek met experts en betrokkenen, aangevuld met deskstudie waar noodzakelijk, inzicht te verkrijgen in de voor een sector relevante trends. Deze trends zijn geanalyseerd met behulp van een PESTED analyse.

De tweede stap is het clusteren van deze trends met behulp van inzichten op het gebied van economische en bedrijfskundige theorie. De derde stap is het vaststellen van de causale relatie tussen de verschillende clusters en het bepalen van de mate van onzekerheid van de trend. Vervolgens is bepaald welke clusters met trends dominante factoren zullen zijn voor het ontwikkelen van de toekomst. Door variatie aan te brengen in de mogelijke ontwikkeling van deze clusters worden vervolgens de scenario's geconstrueerd.

3.3.1 Aanbevelingen voor verbeteringen van het beleid en de wet

Nadat de scenario's zijn geconstrueerd, zijn eerst een aantal concept verbeteringen van het beleid gedefinieerd. Deze verbetermogelijkheden richten zich op de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid. In een expertmeeting met daarin academische experts, experts uit de praktijk en medewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zijn vervolgens de scenario's en aanbevelingen gevalideerd.

3.4 Verloop van het onderzoeksproces

Het onderzoeksproces is uiteindelijk relatief soepel verlopen. Alle belanghebbenden hebben hun medewerking toegezegd. Daarnaast hebben zowel het Loodswezen als andere betrokkenen in het kader van de evaluatie de opgevraagde gegevens aangeleverd. Uiteindelijk is het tijdspad van de evaluatie met twee maanden verlengd om alle belanghebbenden te kunnen betrekken in de evaluatie.

Tijdens het onderzoek hebben zich een aantal gebeurtenissen voorgedaan die waarschijnlijk een impact hebben gehad op de resultaten van de evaluatie:

- De economische (crisis) situatie op het moment waarop de tussentijdse evaluatie plaats vond was erg onzeker. Dit zal een impact hebben gehad op de houding van de betrokkenen omdat deze erg gericht was op het realiseren van besparingen.
- De consultatie voor het tariefvoorstel 2010 vond plaats tijdens de evaluatie. Het tariefvoorstel bevat een relatief grote tariefstijging. Dit heeft er toe geleid dat verschillende belanghebbenden zich mogelijk negatiever hebben uitgelaten dan het geval zou zijn geweest indien het voorstel nog niet bekend was.
- De havenmeesters en de loodsen hebben tijdens de evaluatie een visiedocument ontwikkeld waarin zij een gezamenlijke visie op de samenwerking in de haven weergeven. Dit heeft mogelijk tot een positievere houding bij sommige havenmeesters ten opzichte van de loodsen geleid dan wanneer deze visie op een ander moment was ontwikkeld. Hierdoor kunnen de opvattingen van de havenmeesters zoals weergegeven in hoofdstuk 5 en 6 enige bias vertonen.
- Het Loodswezen heeft tijdens de evaluatie PriceWaterhouseCoopers opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijk toekomstige ontwikkeling van het Loodswezen. Hiertoe zijn gedeeltelijk dezelfde belanghebbenden geïnterviewd als voor dit onderzoek. De effecten hiervan verschillen, maar heeft bij een aantal belanghebbenden geleid tot irritatie en daarmee tot een mogelijk meer negatieve houding.

4 Analyse parameters

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de zes parameters geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt beschreven in hoeverre het Loodswezen in staat is geweest voldoende reserves op te bouwen voor de aflossing van het prepensioen en hoe het Loodswezen tegenwoordig omgaat met het langer doorwerken na het 55^{ste} levenjaar. In de daaropvolgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het salarisoniveau, de kosten voor het voeren van procedures en de met de Wet gemoeide administratieve lasten. In de een na laatste paragraaf wordt de ontwikkeling van de tarieven beschreven. Hierbij gaan we in op zowel de afbouw van de kruissubsidie als de algemene tariefontwikkeling. De laatste paragraaf vat het gehele hoofdstuk samen in een algemene conclusie.

4.2 De aflossing van de prepensioenen

De Loodsenwet schrijft in artikel 26, lid 2 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 prepensioen, voor het personeel. Deze voorziening wordt opgebracht door een opslag van 22% op de loodstarieven.

De opbrengsten die ten goede komen aan de voorziening voor FLP worden overgemaakt aan de Stichting Beroepspensioenfonds Loodsen. De Stichting Beroepspensioenfonds Loodsen belegt deze gelden samen met de andere pensioengelden. De beleggingsresultaten worden binnen de Stichting ten gunste of ten laste van het betreffende voorziening FLP gebracht. De opbrengsten die ten goede komen aan de voorziening voor FLO worden gereserveerd binnen de balans van het Nederlands Loodswezen B.V. (feitelijk de gemeenschappelijke exploitatie van de loodsenmaatschappen). Aan deze reservering wordt rente toegerekend; de gelden worden dus niet belegd.

In 2008 heeft het Loodswezen de pensioenen over de gewerkte jaren (backservice) FLP voor de op dat moment actieve loodsen ingekocht bij het beroepspensioenfonds. Hiervoor is een bedrag over gemaakt aan het Beroepspensioenfonds. Daarnaast is voor alle deelnemers die voor 1 juli 2008 nog geen 55 jaar oud waren het recht op FLP omgezet in een recht op pensioen. Hierdoor is de verdere opbouw van de FLP alleen nog maar noodzakelijk voor de loodsen die al FLP ontvangen. De laatste FLP-er die onder deze regeling valt- met uitzondering van een aantal arbeidsongeschikten - zou dan in 2018 zijn laatste uitkering krijgen. De laatste uitkering voor FLO wordt gedaan in 2035.

De voorzieningen die moeten worden opgebouwd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen inzake FLO en FLP zijn in 2008 zijn berekend door Hewitt Actuarissen en zijn opgenomen in de door PriceWaterhouse Coopers (PWC) gecontroleerde financiële verantwoording FLO/FLP. Wij hebben een beoordeling uitgevoerd van de methode waarop de bedragen zijn bepaald. Onze conclusie is dat er wel wat aanmerkingen zijn, maar dat dit op het totale bedrag niet tot significante verschillen leidt. Wel zijn er verschillen tussen de individuele bedragen voor FLO en FLP. Onze analyse is opgenomen in de bijlagen.

In de onderstaande tabel wordt de totaal benodigde reservering weergegeven voor de FLO en FLP voorziening en de nog benodigde opbouw op basis van de stand op 31 december 2008. Zowel de bedragen berekent door Hewitt als door Ernst & Young (E&Y) zijn weergegeven.

	Te bereiken bedrag (E&Y)	Te bereiken bedrag (Hewitt)
FLP	€ 78,600,000	€ 79,900,000
FLO	€ 59,300,000	€ 57,700,000
Totaal	€ 137,900,000	€ 137,600,000
Beschikbare reserveringen	€ 16,675,220	€ 16,675,220
Nog benodigde reserveringen	€ 121,224,780	€ 120,924,780

Bron: Financiële verantwoording FLO/FLP over 2008 en analyse Ernst & Young

Op 31 december 2008 was de totale benodigde reservering ongeveer € 138 miljoen. Daarvan wordt het grootste gedeelte gereserveerd voor uitkeringen in het kader van de verplichtingen FLP. De al opgebouwde reservering is ongeveer € 17 miljoen, waardoor de nog op te bouwen reservering ongeveer € 121 miljoen is. Deze opgebouwde reservering is echter inclusief de teveel ontvangen inkomsten die het gevolg zijn van de koppeling van de tarieven in Rotterdam/Amsterdam met die van Antwerpen. Hierdoor dient een bedrag van € 5,175 miljoen terug te vloeien naar deze havens.⁵ Dit leidt dus tot een lagere jaarlijkse pensioen opbouw in vergelijking met voorgaande jaren.

4.2.1 Wat betekent dit voor de invoering van marktwerking

De verplichting met betrekking tot FLO en FLP is van grote invloed geweest bij het vaststellen van 2019 als datum voor de invoering van marktwerking. Deze verplichtingen zouden het Loodswezen namelijk een nadeel opleveren wanneer ze moet gaan concurreren met andere partijen. In dit kader is inzage in de tijd die nog nodig is om de nog benodigde reserveringen op te bouwen wenselijk. Echter, dit is niet eenvoudig vast te stellen omdat er veel factoren invloed zullen hebben op de opbouw van deze reservering. Elke berekening zal dan ook leiden tot een indicatieve uitkomst; een uitkomst die niet als een absoluut feit mag worden aangenomen.

In de volgende berekeningen zijn inkomsten als gevolg van beleggingen of renteopbrengsten niet meegenomen. Deze zullen er in de praktijk voor zorgen dat de reserveringen hoger of lager uitvallen dan nu weergegeven. Verder is er geen rekening gehouden met het beschikbaar moeten hebben van voldoende reserveringen voor het betalen van uitkeringen op een bepaald tijdstip. De uitkomsten van deze berekeningen zijn dus slechts indicatief.

Uitgaande van een opslag op de uit de tarieven gerealiseerde omzet van 22%, zou het Loodswezen in 2012 het benodigde bedrag kunnen hebben bereikt. In het tariefbesluit 2009 wordt rekening gehouden met een opslag ten behoeve van de reserveringen voor FLO en FLP van 22% van de omzet. Dit zou resulteren in een storting van ongeveer € 36,5 miljoen. Dit bedrag is in 2009 in de praktijk echter lager doordat er een bedrag van ongeveer € 5,175

⁵

In 2007 en 2008 zijn de tarieven voor Rotterdam-Rijnmond hoger vastgesteld dan voorgesteld door het Loodswezen. Het Loodswezen anticipeerde in haar voorstel op het aanpassen van de verdragen met België waarin een koppeling werd gelegd tussen de Belgische en Nederlandse loodstarieven. Omdat deze veranderingen nog niet waren aangenomen, kon dit echter nog niet worden doorgevoerd en heeft het ministerie van VenW de tarieven hoger vastgesteld. Uiteindelijk zijn de verdragen met terugwerkende kracht ingevoerd. Daarom diende de tarieven ook te worden gecorrigeerd met terugwerkende kracht. De correctie vond plaats door een eenmalige afdracht aan FLO/FLP fonds en verlaging van die afdracht voor de betreffende havens in de tarieven voor die havens.

miljoen wordt gebruikt voor het teruggeven van de te hoog vastgestelde tarieven in Rotterdam en Amsterdam. In de twee daarop volgende jaren dienen de stortingen gecorrigeerd te worden met een bedrag van € 4,698 miljoen.

De onderstaande tabel laat de berekening van de tijd die nodig is om de reservering verder op te bouwen zien:

	Item reservering	
a.	Te reserveren bedrag	€ 121 miljoen
b.	Storting 2009	€ 31,3 miljoen
c.	Jaarlijkse storting in 2010 en 2011	€ 31,8 miljoen
d.	Jaarlijkse storting na 2010	€ 36,5 miljoen
e.	Opbouw eind 2011 (b+2xc)	€ 94,9 miljoen
f.	Tekort/overschot eind 2011 (a-e)	26,1 miljoen-
g.	Opbouw eind 2012 (b+2xc+1xd)	€ 131,5 miljoen
h.	Tekort/overschot eind 2012 (a-g)	10,5 miljoen

Indien er voor wordt gekozen om de opbouw van de reservering uit te spreiden tot aan 2019 kan een opslag op de tarieven worden gebruikt van ongeveer 8,2%. Het te reserveren bedrag moet dan binnen tien jaar worden terug betaald. De onderstaande tabel laat de berekening zien van het opslagpercentage:

	Item	
a.	Te reserveren bedrag	€ 121 miljoen
c.	Aantal jaar	10
d.	Jaarlijkse storting (a/c)	€ 13,6 miljoen
e.	Indicatieve omzet*	€ 165,9 miljoen
f.	Opslag percentage (d/e)	8,2%

*De omzet waarover FLO/FLP berekend wordt is exclusief de Scheldevaart, maar inclusief de tijdelijke teruggaaf.

Wij verwachten echter dat dit percentage niet realistisch is. De reservering in de eerste jaren is namelijk van onvoldoende omvang om aan alle uitkeringen te kunnen voldoen. Aangezien het aantal personen dat in aanmerking komt voor een uitkering jaarlijks afneemt, is het grootste gedeelte van het voorziene bedrag in de eerste jaren nodig. Dit zou er voor pleiten om in de aankomende (5) jaren het percentage van 22% te handhaven of langzaam af te bouwen en vervolgens in de laatste jaren een aantal grotere stappen naar beneden te nemen.

4.3 *Het langer doorwerken na het 55e levensjaar*

Op 25 september 2009 zag de leeftijdsopbouw van de ingeschreven registerloodsen er als volgt uit:

Leeftijd	Aantal ingeschreven loodsen
> 30 jaar	3
30 - 35 jaar	61
35 - 40 jaar	109
40 - 45 jaar	94
45 - 50 jaar	53
50 - 55 jaar	130
> 55 jaar	13
Totaal*	463

Bron: Loodswezen

* Het aantal ingeschreven loodsen wijkt af van de overige cijfers in dit rapport omdat hier de inschrijving in het register is gebruikt. In de overige delen worden de aantallen uit het tariefbesluit 2009 gebruikt

Uit de bovenstaande cijfers blijkt dat er op dit moment 13 loodsen van boven de 55 jaar nog doorwerken. Volgens het Loodswezen is dit ongeveer 50% van het totale aantal loodsen dat die leeftijd heeft bereikt. Indien deze trend doorzet zal het aantal werkzame loodsen met een leeftijd van boven de 55 jaar toenemen met 65 loodsen in de aankomende vijf jaar.

4.4 *De ontwikkeling van het salarisniveau*

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van het salarisniveau. Loodsen krijgen in plaats van een salaris een vergoeding voor geleverde arbeid, de arbeidsvergoeding. In de rest van dit hoofdstuk wordt dan ook gesproken over een arbeidsvergoeding in plaats van salaris. De arbeidsvergoeding is geanalyseerd met als benchmark de vergoeding voor arbeid zoals die in de tarieven wordt verwerkt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de totale stijging van de arbeidsvergoeding en de arbeidsvergoeding per loods. Wij vermelden nadrukkelijk dat Ernst & Young geen accountants-controle heeft uitgevoerd op de aangeleverde gegevens.

4.4.1 *De berekening van de arbeidsvergoeding*

Een belangrijk onderdeel van de tarieven is de arbeidsvergoeding die de loodsen krijgen. De uren die de basis vormen voor de arbeidsvergoeding is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Wet, paragraaf 4.2.5.2. De Regeling bepaalt vervolgens in artikel 6 de hoogte van de vergoeding.

Op grond van de Wet, moeten er verschillende tarieven worden gebruikt voor directe en indirecte arbeidsuren. Op landelijk niveau moet er een gemiddeld uurtarief gerealiseerd worden. Dit uurtarief varieert niet voor de directe uren (bruguren) en de meeste indirecte uren. Alleen voor de tijd besteed aan reizen en wachten en de tijd waarop de loods 'stand-by' is wordt een ander uurtarief gebruikt (resp. 2/3 en 1/3 van het tarief voor directe uren). Het gemiddelde uurtarief is in 2003 vastgesteld op € 91,14. Elk jaar is dit uurtarief vervolgens geïndexeerd met de CBS index voor CAO lonen. In het tariefvoorstel 2009 is een index van 112,7 gebruikt voor 2009. Dit resulteert in een gemiddeld uurtarief van € 102,73.

4.4.2 Wat krijgt een loods?

De vergoeding die aan de individuele loods wordt uitgekeerd verschilt van de arbeidsvergoeding die wordt opgenomen in het tarief. Dit is het gevolg van de interne verrekeningssystematiek die door de loodsen wordt gebruikt, waarbij leeftijd, dienstjaren, pensioenafspraken, etc. een rol spelen. De vergoeding die aan de loodsen wordt uitgekeerd bestaat uit drie componenten. Loodsen krijgen geen salaris aangezien zij partner zijn in een maatschap. Zij krijgen een vergoeding voor de door hen verrichte 'arbeid', de arbeidsvergoeding.

Verder wordt er een bedrag voor iedere loods gereserveerd ten behoeve van hun pensioen. Daarnaast delen de loodsen in de winst van de maatschap. Dit is een vergoeding voor het door hen ingebracht kapitaal in de maatschap. Deze vergoeding is niet opgenomen in de arbeidsvergoeding die in de tarieven wordt verrekend, maar wordt door een additionele opslag op de tarieven opgebracht.⁶

4.4.3 Ontwikkeling van de vergoeding voor de loodsen

In de onderstaande tabel zijn de kosten voor arbeid van de loodsen weergegeven. De kosten voor 2009 zijn gebaseerd op de voor het tariefvoorstel gebruikte cijfers. Deze zijn slechts indicatief omdat het schattingen zijn op basis van historische gegevens en geen gerealiseerde kosten. Ter illustratie zijn de cijfers aangepast op basis van de eerste drie maanden van 2009 ook opgenomen.

Totale arbeidsvergoeding loodsen (per jaar, excl. Sociale premies)

	Arbeidsvergoeding loodsen	Pensioenlasten loodsen*	Vermogens vergoeding	Subtotaal	Winstuitkering	Totaal
2003	€ 49.735.000	€ 6.484.000	€ -	€ 56.219.000	€ 1.514.000	€ 57.733.000
2004	€ 55.211.000	€ 9.515.000	€ -	€ 64.726.000	€ 5.687.000	€ 70.413.000
2005	€ 56.447.000	€ 11.390.000	€ -	€ 67.837.000	€ 6.600.000	€ 74.437.000
2006	€ 59.327.000	€ 11.757.000	€ -	€ 71.084.000	€ 6.713.000	€ 77.797.000
2007	€ 62.301.000	€ 12.217.000	€ -	€ 74.518.000	€ 8.199.000	€ 82.717.000
2008	€ 61.398.000	€ 12.892.000	€ -	€ 74.290.000	€ 5.998.000	€ 80.288.000
2009	€ 62.728.000	€ 13.436.033	€ 5.501.000	€ 68.229.000		€ 81.665.033
2009+	€ 55.041.000	€ 13.436.033	€ - 3.969.000	€ 64.508.033		€ 64.508.033

Bron: Loodswezen

* Schatting op basis van stijging pensioenlasten voorgaande drie jaar

+ Schatting op basis van omzet eerste drie maanden 2009

De tabel laat zien dat de arbeidsvergoeding in 2009 is gestegen met € 12.993.000 ten opzichte van 2003. Dit is een stijging van 26%. De pensioenlasten nemen toe met € 6.952.033, een stijging van iets meer dan 100%. De winstuitkering steeg tot aan 2007 relatief snel maar nam af in 2008.

⁶

Deze opslag is de zogenaamde vermogensvergoeding. Deze wordt berekend door de kapitaals basis (capital base) te vermenigvuldigen met de Weighted Average Capital Cost (WACC). De bereken methode voor de kapitaals basis en de hoogte van de WACC zijn vastgesteld door de NMA in het WACC besluit van 14 april 2008. Hierin wordt een WACC gehanteerd van 11,1%.

Het verschil tussen de winstuitkering in 2003 en 2008 is € 4.483.000. Dit is een stijging van 296%. In 2009 is de vermogensvergoeding vermoedelijk lager dan de winst in 2008.

4.4.4 Vergoeding per loods

De vergoeding voor de loodsen kan eigenlijk niet goed beoordeeld worden op basis van de totale vergoeding die aan de loodsen wordt uitbetaald. Wanneer namelijk het aantal loodsen stijgt, zal er logischerwijs een toename zijn van de totale vergoeding. Daarom wordt in de volgende paragrafen ingegaan op de vergoeding per individuele loods.

De tabel hieronder zet uiteen wat de vergoeding is per gemiddelde loods in de jaren 2003 tot en met 2009. Er wordt - net als hierboven - onderscheid gemaakt tussen de arbeidsvergoeding, de pensioenlasten en de winstuitkering/ vermogensvergoeding.

Vergoeding per loods (per jaar)

	Aantal loodsen (gem. p/j)	Arbeidsvergoeding per loods	Pensioenlasten per loods	Vermogensvergoeding	Winstuitkering per loods	Totaal
2003	427	€ 116.475	€ 15.185		€ 13.546	€135.206
2004	421	€ 131.143	€ 22.601		€ 13.508	€167.252
2005	423,5	€ 133.287	€ 26.895		€ 15.584	€175.766
2006	430,5	€ 137.810	€ 27.310		€ 15.593	€180.713
2007	441,5	€ 141.112	€ 27.672		€ 18.571	€187.354
2008	449	€ 136.744	€ 28.713		€ 13.359	€178.815
2009	470,9	€ 133.209	€ 28.533	€ 11.682	NA	€173.423

Bron: Loodswezen

Het aantal loodsen is tussen 2003 en 2009 toegenomen met ongeveer 44 loodsen. Dit is een stijging van 10%. Tegelijkertijd is er een stijging zichtbaar in de arbeidsvergoeding per loods van ongeveer € 17.000 over de periode 2003-2009, dit is 14%. Ten opzichte van 2008 is er in 2009 sprake van een daling tot het niveau van 2005. In vergelijking met 2008 is de stijging dan ook hoger: 17%. De totale kosten inclusief pensioenen en winstuitkering zijn gestegen met € 38.000. Ten opzichte van 2008 is er sprake van een daling van € 5.000.

4.4.5 Indexering van de vergoeding

De vergoedingen voor de loodsen kunnen beoordeeld worden door de stijging te vergelijken met stijging van de arbeidsvergoeding in het tarief. Zoals hierboven uiteen gezet wordt deze laatste stijging bepaald door de index van de CAO lonen. Hieronder wordt deze indexatie weergegeven samen met de index berekend op basis van de jaarlijkse verandering van de totale vergoeding en de vergoeding per loods.

De tabel op de volgende pagina geeft de stijging van de totale arbeidsvergoeding tussen 2003 en 2009 weer. In de eerste kolom staan de jaren. De tweede kolom bevat de kosten voor arbeidsvergoeding die zijn opgenomen in de tarieven in 2003 en de kosten opgenomen in de tarieven in het voorstel 2009.

In de daaropvolgende kolommen staan de werkelijk kosten (2003) en de kosten die gebruikt zijn voor het berekenen van het tarief voor 2009. In iedere kolom bevindt zich op de laatste regel het resultaat van de indexatie.

Index totale vergoeding

	Index voorstel 2009	Index arbeidsvergoeding	Index arbeidsvergoeding + pensioenlasten	Index arbeidsvergoeding + pensioenlasten + winst
2009	102,73	€ 62.728.000	€ 76.164.033	€ 81.665.033
2003	91,14	€ 49.735.000	€ 56.219.000	€ 57.733.000
Index	112,7	126,1	135,5	141,5

Bron: berekening Ernst & Young

De stijging van de kosten voor de arbeidsvergoeding die de loodsen ontvangen is hoger dan de stijging van de arbeidsvergoeding in de tarieven. Indien alleen de arbeidsvergoeding wordt gebruikt voor het berekenen van een index voor de kosten van de arbeidsvergoeding, dan is de index 126,1. Dit betekent dus dat de kosten voor de arbeidsvergoeding 13% meer zijn gestegen dan de vergoeding voor arbeidsvergoeding in de tarieven. Ook als we de totale arbeidskosten beschouwen zonder winstuitkering of vermogensvergoeding, dan is er sprake van een hogere stijging. De index is dan 135,5. Wanneer de winstuitkering of vermogensvergoeding wel wordt meegenomen is de index 141,5. De toename van de arbeidsvergoeding is gerelateerd aan een toename van het aantal loodsreizen. Op basis van de schattingen die zijn gebruikt in het tariefbesluit 2009 blijkt er een toename van het aantal reizen te zijn van 17,7%. Het aantal bruguren stijgt met 18,6% over diezelfde periode. De stijging van de arbeidsvergoeding wordt dus mede verklaard door een stijging van het aantal loodsreizen.

Overigens laat de index van de werkelijke kosten een heel ander beeld zien als we deze berekenen met de gerealiseerde cijfers over de eerste drie maanden van 2009. Dan zijn de index cijfers respectievelijk 110,7, 121,8 en 111,7. Dit betekent dus dat zowel de stijging van de kosten voor de arbeidsvergoeding als de arbeidsvergoeding en alle overige kosten minder zijn gestegen dan de opbrengsten.

Vergoeding per individuele loods

Voor de vergoeding per loods kunnen ook index cijfers worden berekend en vergeleken met 2003. Door dit te doen ontstaat een realistischer beeld omdat er gecorrigeerd wordt voor veranderingen in de omvang van het personeelsbestand en daarmee het aantal verrichte uren. De onderstaande tabel laat de indexcijfers zien per individuele loods ten opzichte van de index die is gebruikt in het tariefvoorstel 2009.

Index arbeidsvergoeding per loods

	Index voorstel 2009	Index arbeidsvergoeding	Index arbeidsvergoeding + pensioenlasten	Index arbeidsvergoeding + pensioenlasten + winst
2009	102,73	€ 133.209	€ 161.741	€ 173.423
2003	91,14	€ 116.475	€ 131.660	€ 135.206
Index	112,7	114,4	122,8	128,3

Bron: Berekening Ernst & Young

Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat de stijging van de vergoedingen die de loodsen ontvangen sinds 2003 hoog is. De arbeidsvergoeding die in de tarieven is opgenomen representeert de vergoeding voor arbeid en pensioen. Deze stijgen relatief snel ten opzicht van de CAO lonen index. Dit komt vooral door de pensioenkosten, want de arbeidsvergoeding stijgt in totaal maar 2% meer dan de CAO lonen index. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de loodsen in 2004 over zijn gegaan naar een andere pensioenregeling. Hierdoor betalen de loodsen vanaf 2004 hogere pensioenpremies dan in de jaren daarvoor⁷. Als de winstdeling vervolgens ook nog wordt meegenomen dan blijkt nog eens dat er sprake is van een forse stijging. Ook bij de arbeidsvergoeding per loods zien we dat indien de realisatie cijfers voor de eerste drie maanden van 2009 worden gebruikt de indexcijfers dalen. Ze zijn dan respectievelijk 100, 110 en 101, oftewel alledrie onder de indexering zoals die in het tariefvoorstel is toegepast.

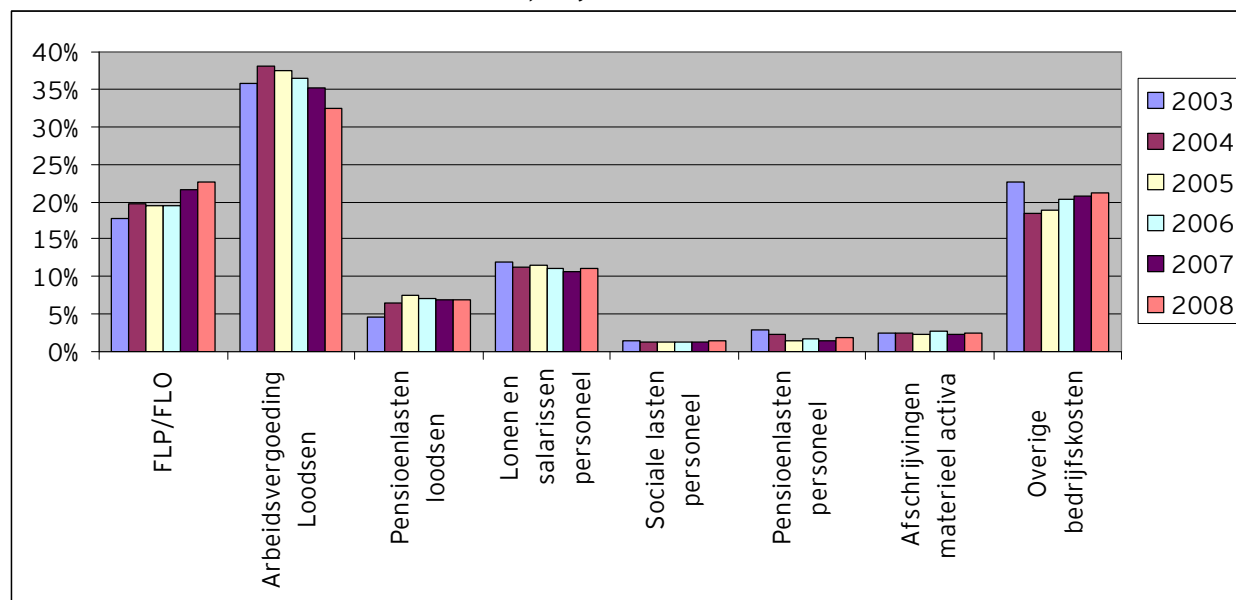
4.4.6 Ontwikkeling van de arbeidsvergoeding ten opzichte van overige kosten

Doordat de vergoeding voor loodsen relatief sneller stijgt dan stijging van de tarieven kan er een verplaatsing van de besteding van de opbrengsten ten gunste van de arbeidsvergoeding van de loodsen plaats hebben gevonden. Met andere woorden: het lijkt alsof de loodsen over de jaren minder zijn gaan besteden aan overige kosten, zoals investeringen en onderhoud ten gunste van de arbeidsvergoeding van de loodsen. In de praktijk blijkt dit echter wel mee te vallen. De onderstaande grafiek laat de relatieve aandelen van de verschillende kostencomponenten in de totale gerealiseerde kosten van het Loodswezen zien voor de jaren 2003 tot en met 2008 (voor 2009 zijn er nog geen gerealiseerde cijfers beschikbaar).

⁷

Overigens komen deze pensioenkosten totaal voor rekening van de loodsen. De arbeidsvergoeding -die in de tarieven verrekend wordt en waarmee ook pensioenkosten moeten worden afgedekt, verandert namelijk niet als gevolg van deze aanpassing van de pensioenregeling.

Aandeel kosten items in totale kosten (per jaar)



Bron: Berekening Ernst & Young

De grafiek laat zien dat de arbeidsvergoeding voor de loodsden een groter gedeelte van de kosten inneemt in de jaren 2004, 2005 en 2006 dan in 2003. Daarna neemt deze kostenpost echter een steeds kleiner gedeelte van de totale kosten in beslag. In 2008 is dit relatieve aandeel slechts 33%. Dit is 3% minder dan in 2003. Dit duidt er op dat de relatief snelle stijging van de arbeidskosten ten opzichte van tarieven niet ten lasten komt van andere uitgaven.

Maar welk deel neemt de stijging van de arbeidsvergoeding in de gehele kostenstijging in? Dit wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Stijging van de verschillende kosten categorieën tussen 2003 en 2008

Kosten (x 1,000)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Mutatie	Bijdrage aan stijging
FLP/FLO	€ 24.749	€ 28.461	€ 29.470	€ 31.756	€ 38.061	€ 42.631	72%	36%
Arbeidsvergoeding Loodsen	€ 49.735	€ 55.211	€ 56.447	€ 59.327	€ 62.301	€ 61.398	23%	23%
Pensioenlasten loodsden	€ 6.484	€ 9.515	€ 11.390	€ 11.757	€ 12.217	€ 12.892	99%	13%
Lonen en salarissen personeel	€ 16.581	€ 16.426	€ 17.403	€ 18.083	€ 18.744	€ 20.810	26%	8%
Sociale lasten personeel	€ 2.017	€ 1.915	€ 2.002	€ 1.937	€ 2.250	€ 2.734	36%	1%
Pensioenlasten personeel	€ 4.019	€ 3.343	€ 2.123	€ .898	€ 2.561	€ 3.587	-11%	-1%
Afschrijvingen materieel activa	€ 3.555	€ 3.563	€ 3.407	€ 4.292	€ 4.018	€ 4.567	28%	2%

Overige bedrijfskosten	€ 31.461	€ 26.678	€ 28.359	€ 33.149	€ 36.853	€ 39.985	27%	17%
Totaal	€ 138.601	€ 145.112	€ 150.601	€163.201	€177.005	€188.604	36%	100%

Bron: berekening Ernst & Young, bron cijfers Loodswezen

In de periode 2003 - 2008 nemen de totale kosten met 36% toe. De totale stijging van de kosten wordt vooral veroorzaakt door de toegenomen dotaties voor het FLO/FLP⁸. Daarna draagt de stijging van de arbeidsvergoeding een groot deel bij aan de stijging van de kosten, evenals de pensioenkosten⁹ en de post overige bedrijfskosten. Dat de bijdrage van de arbeidsvergoeding aan de stijging zo groot is heeft twee oorzaken. Ten eerste is de arbeidsvergoeding per loods in deze periode gestegen met 17%. Daarnaast zijn er in totaal 22 loodsen bijgekomen, hetgeen een toename is van 5%. Concreet betekent dit dat de arbeidsvergoeding ongeveer 7% bijdraagt aan de totale kostenstijging. Indien de arbeidsvergoeding met hetzelfde tempo was gestegen als de CAO lonen index, was dit ongeveer 5,2% geweest.

4.5 De kosten van eventueel gevoerde procedures

In de memorie van toelichting op de Wet wordt in paragraaf 9.3 ingegaan op de administratieve lasten die ontstaan als gevolg van de Wet. In deze paragraaf worden ook de kosten geschat voor eventuele procedures die het Loodswezen zou kunnen aanspannen tegen beslissingen van de NMa. Afgezien van een controle op plausibiliteit heeft Ernst & Young geen controle uitgevoerd op de aangeleverde gegevens. Per procedure zouden volgens de memorie van toelichting de volgende tijdsbesteding en kosten ontstaan.

Activiteit	Uren	Tarief	Totaal bedrag
Interne voorbereiding	200	€ 60,-	€ 12.000
Advocaat	200	€ 250,-	€ 50.000
Totaal			€ 62.000

Bron: Memorie van Toelichting

De memorie van toelichting gaat uit van twee procedures per vijf jaar. Dit resulteert in een totaal bedrag van € 124.000. Uitgespreid over vijf jaar bedraagt dit € 24.800 per jaar.

Het Loodswezen is gevraagd om een opgave te geven van de kosten die zij heeft gemaakt voor procedures tegen beslissingen van de NMa. In 2008 waren er drie procedures. Het Loodswezen heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit dat de hoogte van de WACC vaststelde, tegen het besluit dat de hoogte van de FLO/FLP opslag op de tarieven vaststelde en tegen de kostentoerekeningssystematiek. In 2008 heeft het Loodswezen in totaal € 80.000 aan kosten gemaakt voor juridische en bedrijfseconomische ondersteuning. Dit is ons inziens niet onredelijk.

⁸ Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat hierin eveneens de extra reserveringen FLO/FLP als gevolg van de tariefkoppeling tussen Antwerpen en Amsterdam/Rotterdam zijn meegenomen.

⁹ De pensioenlasten zijn hoger geworden doordat deze vanaf 2004 door een kapitaaldekkingsstelsel zijn gefinancierd.

In 2009 zal het Loodswezen ook weer kosten maken voor te voeren procedures. De procedure tegen het besluit over de hoogte van de WACC wordt in beroep vervolgd. Daarnaast heeft het Loodswezen een beroepsprocedure aangespannen tegen bepaalde delen van de inhoud van het kostentoerekeningssysteem.

4.6 De daadwerkelijke administratieve lasten

In de administratieve lasten paragraaf van de memorie van toelichting op de Wet wordt een schatting gegeven van de verwachte administratieve lasten van de Wet. Hierin worden zowel de netto als de bruto lasten vermeld.¹⁰ De Wet maakt onderscheid tussen de administratieve lasten voor het Loodswezen en die voor de sector. Voor deze evaluatie hebben wij ons gericht op de kosten voor het Loodswezen aangezien deze relatief aanzienlijk waren ten opzichte van de administratieve lasten voor de sector¹¹.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bruto administratieve lasten in uren en kosten per jaar voor het Loodswezen zoals vermeld in de memorie van toelichting.

Activiteit	Uren	Tarief	Totaal bedrag
Kostentoerekeningssysteem (1x per jaar)	747	€ 60,-	€ 44.832
Tariefvoorstel loodstarieven	824	€ 60,-	€ 49.440
Tariefvoorstel overige tarieven	32	€ 60,-	€ 1.920
Verantwoording*	2.856	€ 45 / € 150	€ 156.960
Benchmark (2 jaarlijks)	536	€ 60 / € 150	€ 37.680
ICT aanpassingen en beheer			€ 2.400
Totaal			€ 295.632

Bron: memorie van toelichting

* In de memorie van toelichting tellen de genoemde bedragen bij de kwalitatieve verantwoording op tot € 130.080, terwijl er € 132.960 vermeld staat.

Wij hebben het Loodswezen gevraagd om een opgave te geven van de werkelijke administratieve lasten en deze te onderbouwen. Afgezien van een plausibiliteitstoets heeft Ernst & Young geen controle uitgevoerd op deze gegevens.

De administratieve lasten zijn hieronder per jaar weergegeven. Per kostenpost is een detail toelichting gegeven.

¹⁰ De netto lasten worden berekend door de administratieve lasten als gevolg van de voorganger van de Wet af te trekken van de totale administratieve lasten, de bruto administratieve lasten.

¹¹ De bruto lasten voor de gehele sector werden geschat op € 16.200 per jaar.

Overzicht totale jaarlijkse kosten en administratieve lasten

Activiteit/ item	Totaal bedrag
De kosten om te kunnen voldoen aan de regels van het kostentoerekeningssysteem	€ 534.000
De kosten gemoeid met het maken van het jaarlijkse tariefvoorstel	€ 511.000
De kosten gemoeid met de periodieke rapportages en verantwoordingen	€ 358.000
Totaal	€ 1.403.000

Bron: Loodswezen

Er is een fors verschil zichtbaar tussen de schatting in de memorie van toelichting en de kostenopgave van het Loodswezen. De kosten van alle activiteiten vallen hoger uit. Dit is het gevolg van het verschil tussen de tarieven zoals gebruikt voor de berekening van de kosten die in de memorie van toelichting zijn vermeld en de werkelijke kosten. Daarnaast blijken er additionele kosten te worden gemaakt. Hiervan zijn de belangrijkste dat het Loodswezen een groot aantal aanpassingen aan haar systemen heeft moeten doen om de registratie van tijd mogelijk te maken zoals vereist in het kostentoerekeningssysteem. Wij merken op dat wij dit verschil groot vinden. Er is een aantal activiteiten waarvan wij verwachten dat deze 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. Gegeven de scope van het onderzoek hebben wij echter geen verder onderzoek kunnen verrichten naar de gedetailleerde toerekening.

Kosten informatiesysteem voor urenregistratie en urenregistratie

Activiteit/ item	Totaal bedrag
Afschrijving	€ 270.000
Onderhoudskosten	€ 75.000
Beheer systemen	€ 51.000
Urenadministratie	€ 138.000
Totaal	€ 534.000

Bron: Loodswezen

De kosten voor de urenregistratie achten wij relatief hoog. Vooral de kosten die zijn gemaakt voor de aanpassingen aan het systeem zijn hoog. Ook de kosten voor de urenadministratie lijken relatief hoog. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de 24 uren registratie die noodzakelijk is om te voldoen aan de eisen van de toezichthouder een groter beslag zal leggen op de organisatie dan hetgeen was verwacht bij het aannemen van de Wet. Het Loodswezen heeft de stijging van de kosten voor urenregistratie als volgt verklaard:

- Er is in de oorspronkelijke berekening geen rekening gehouden met de kosten voor urenregistratie.
- Om te kunnen voldoen aan de eisen wat betreft de urenregistratie heeft het Loodswezen substantiële aanpassingen aan haar systemen moeten verrichten.
- Het Loodswezen heeft drie FTE in dienst genomen voor het valideren van de registratie. Het gaat om een 24 uren registratie voor zowel de directe als indirecte en vrije uren voor ongeveer 475 loodsen en ongeveer 100.000 reizen. Het Loodswezen geeft aan dat dit gaat om ongeveer 170.000 mandagen die moeten worden verantwoord en gecontroleerd.

Naast de kosten voor de urenregistratie worden er ook kosten gemaakt voor het opstellen van het tariefvoorstel. Deze zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Kosten tariefvoorstel

Activiteit/ item	FTE	Totaal bedrag
Kosten informatiesystemen:		
Afschrijving aanpassing systemen (o.b.v. 5 jaar)		€ 36.000
Onderhoudskosten systemen		€ 40.000
Beheer systemen		€ 34.000
Personeelskosten tariefvoorstel:		
Inzet controlling op basis van de tijdbesteding:	2,75	€ 211,000
Inzet algemene raad en NLC voor interne bespreking en regionale consultaties		€ 106.000
Accountantskosten controle tariefvoorstel		€ 75.000
Kosten consultatie, verslaglegging en boekwerken		€ 9.000
Totaal		€ 511.000

Bron: Loodswezen

Ook hier hebben wij onze vraagtekens bij de hoogte van het bedrag. Dit heeft vooral te maken met de inzet van de algemene raad van de NLC en de mate waarin de kosten voor de accountantcontrole inderdaad zo hoog dienen te zijn. Het Loodswezen geeft de volgende verklaringen voor de hoogte van het bedrag:

- Er zijn verschillende kostenposten in de memorie van toelichting niet opgenomen. Dit betreft de kosten voor het informatiesysteem, kosten voor accountantscontrole en kosten voor consultatieverslagen en boekwerken.
- Daarnaast is de algehele personele inzet veel hoger dan oorspronkelijk geschat.

Er worden door het Loodswezen kosten gemaakt voor verplichte rapportages en verantwoordingen. In de onderstaande tabel zijn deze per specifieke activiteit weergegeven.

Overzicht totale jaarlijkse kosten rapportages en verantwoordingen

Activiteit/ Item	Bedrag
Jaarlijkse financiële verantwoording	
Inzet personeel om basisinformatie uit administratie te verkrijgen	€ 25.000
Accountantscontrole	€ 50.000
Jaarlijkse verantwoording verloop FLO en FLP:	
Inzet personeel	€ 25.000
Kosten actuaris maken FLO en FLP berekeningen	€ 40.000
Accountantscontrole	€ 35.000
Jaarlijkse kwaliteitsverantwoording	
Inzet loodsen en personeel verzamelen en controleren gegevens	€ 31.000
Tweejaarlijkse benchmarkstudie	
Inzet loodsen en personeel verzamelen en controleren gegevens	€ 27.000
Kosten per studie € 54.000	
Extern bureau uitvoeren internationale benchmarkstudie	€ 125.000
Kosten per keer € 250.000	
Totaal	€ 358.000

Bron: Loodswezen

Met betrekking tot de rapportages en verantwoordingen valt ons op dat de kosten voor de benchmark hoog zijn. Er dient opgemerkt te worden dat pas in het tariefvoorstel 2010 kwaliteitsindicatoren zijn opgenomen. Voor het opstellen van het tariefvoorstel 2009 zijn deze kosten dan ook niet relevant. Ook de kosten voor de jaarlijkse financiële verantwoording zijn nog niet gemaakt.

Het Loodswezen geeft de volgende verklaring voor het niveau van de kosten:

- In de berekening voor de Memorie van Toelichting is geen rekening gehouden met een verantwoording voor FLO/FLP.
- De kosten voor de benchmark studie zijn veel hoger dan verwacht.
- De totale kosten vallen hoger uit doordat er veel meer personele inzet noodzakelijk is dan verwacht.

4.7 De ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies

In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van de tarieven. Er is pas één tariefvoorstel vastgesteld door de NMa. Dit tariefvoorstel vormt de basis voor onze analyse. Eerst wordt ingegaan op de ontwikkeling van de tarieven in de verschillende havens. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de bijdrage van de verschillende elementen die een invloed hebben op deze ontwikkelingen. Vervolgens wordt gekeken naar de besparingen die het Loodswezen heeft gerealiseerd en het effect daarvan op de ontwikkeling van de tarieven. Het daaropvolgende gedeelte beschrijft de afbouw van de kruissubsidies en geeft een doorkijk naar de tariefstijgingen die ontstaan als gevolg van de afbouw van de kruissubsidies tot aan 2011.

4.7.1 Ontwikkeling van de tarieven

Op 17 december 2008 heeft de NMa voor het eerst de tarieven met betrekking tot de diensten van het Loodswezen vastgesteld. Daarvoor werden de tarieven vastgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de tabel hieronder worden de stijgingen van de gemiddelde tarieven in percentages weergegeven voor de jaren 2008 en 2009 ten opzichte van de gecorrigeerde tarieven van het vorige jaar.

Percentuele stijging van de tarieven in 2008 en 2009

	Stijging in % t.o.v. vorige jaar		Vershil stijging tussen 2009 en 2008
	2007-2008	2008-2009	%
Harlingen	14.91%	16.80%	1.89%
Delfzijl	4.58%	6.29%	1.71%
Scheldenmonden	2.56%	2.71%	0.15%
Rotterdam	1.50%	-7.35%	-8.85%
Den Helder	5.84%	7.57%	1.73%
A'dam/ IJmuiden	1.50%	1.98%	0.48%

Bron: Tariefbesluiten 2009 en 2008

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de tariefstijging per haven verschilt. De tarieven van Rotterdam zijn in 2009 gedaald. Daarnaast zien de meeste havens in 2009 een grotere stijging als in 2008. De enige uitzonderingen hierop zijn de tarieven voor de havens in de Scheldemonden, deze zijn relatief hetzelfde gebleven. Het lijkt er dus op dat het van kracht worden van de Wet tot grotere fluctuaties in de tarieven heeft geleid.

Om inzicht te krijgen in de invloed van verschillende bepalingen op de tariefontwikkeling kijken we naar de bijdrage hiervan op de totale tariefstijging in 2009. In de tabel op de volgende pagina worden de percentuele veranderingen ten opzichte van de tarieven voor 2008 weergegeven. In de tweede kolom wordt de totale stijging vermeld per zeehaven. In de andere kolommen is de bijdrage van verschillende elementen aan de ontwikkeling van de tarieven weergegeven.

Ontwikkeling van de tarieven (2009 ten opzichte van 2008)

Zeehaven	Totale ontwikkeling (%)	Bijdrage aan totale stijging van:			
		Kruissubsidie (%)	FLO/FLP Tijdelijke teruggave	Structurele aanpassing koppeling	Aanpassing macro tarief
Harlingen	16,80%	14%			2,45%
Delfzijl	6,29%	3,75%			2,45%
Scheldenmonden	2,71%	0,25%			2,45%
Rotterdam	-7,35%	-0,50%	-4,01%	-5,32%	2,45%
Den Helder	7,57%	5%			2,45%
A'dam/ IJmuiden	1,98%	1,75%	-1,35%	-0,35%	2,45%
Gemiddeld	4,67%	4,04%	-2,68%	-2,84%	2,45%

Bron: Tariefvoorstel 2009

Uit de tabel blijkt dat de verschillen in aanpassingen van de tarieven vooral het gevolg is van de kruissubsidie. Daarnaast is er sprake van een macrotarief aanpassing. Dit heeft betrekking op het verschil tussen de schatting op basis van de tarieven 2008 en de totale verwachte kosten. Deze is echter voor alle havens gelijk. De havens van Rotterdam en Amsterdam zagen daarnaast een daling van hun tarief om er voor te zorgen dat ze gecompenseerd werden voor de in 2008 te hoog vastgestelde tarieven in verband met het Scheldeverdrag¹². Dit is een gedeeltelijke verklaring voor de forse tariefdaling in Rotterdam en de gelijkblijvende tariefstijging in Amsterdam.

4.7.2 Besparingen

Het Loodswezen is sinds 2003 efficiënter gaan werken. Er was een toename van het aantal loodsreizen met 18%. Er was een toename van het aantal loodsen met 10%. De rest werd opgevangen door een toename van het aantal bruguren per Loods. Dit wordt hieronder weergegeven:

	2003	2009	Mutatie
Bruguren per loods	655	705	8%
Aantal reizen	90.747	106.846	18%
Aantal loodsen	427	470,9	10%

Bron: Loodswezen

Uit het tariefbesluit 2009 blijkt dat tussen 2008 en 2009 ook een aantal kostenbesparingen zijn doorgevoerd. In het tariefvoorstel 2009 wordt beschreven hoe de tarieven ten opzichte van de stijging van de geraamde kosten met 2,74% minder stijgen. Daarnaast laten zij zien dat de omvang van de formatie ten opzichte van het toename van het aantal aanvragen minder is gegroeid. De stijging van het aantal loodsreizen is 5,57% terwijl de stijging van de formatie slechts 4,37% is.

4.7.3 Afbouw van de kruissubsidie

Artikel 27d lid 3 van de Wet bepaalt dat er bij het vaststellen van de tarieven een correctiefactor moet worden toegepast om de onevenwichtigheid in de kostendekkendheid van de loodsgeldtarieven tussen de verschillende zeehavens op te heffen. Deze correctiefactor is expliciet gemaakt in artikel 4 van de Regeling.

Hieronder wordt de toepassing van de correctiefactor in het tariefvoorstel 2009 beschreven, de mogelijke gevolgen daarvan voor de volgende jaren en de mate waarin kostendekkendheid is bereikt.

In het tariefvoorstel is er voor gekozen om ieder jaar een kwart van de tariefaanpassingen door te voeren. Dit heeft er toe geleid dat bovenop de normale tariefaanpassingen alle havens nog een havenspecifieke stijging of daling hebben gezien. Dit is weergegeven in de tabel

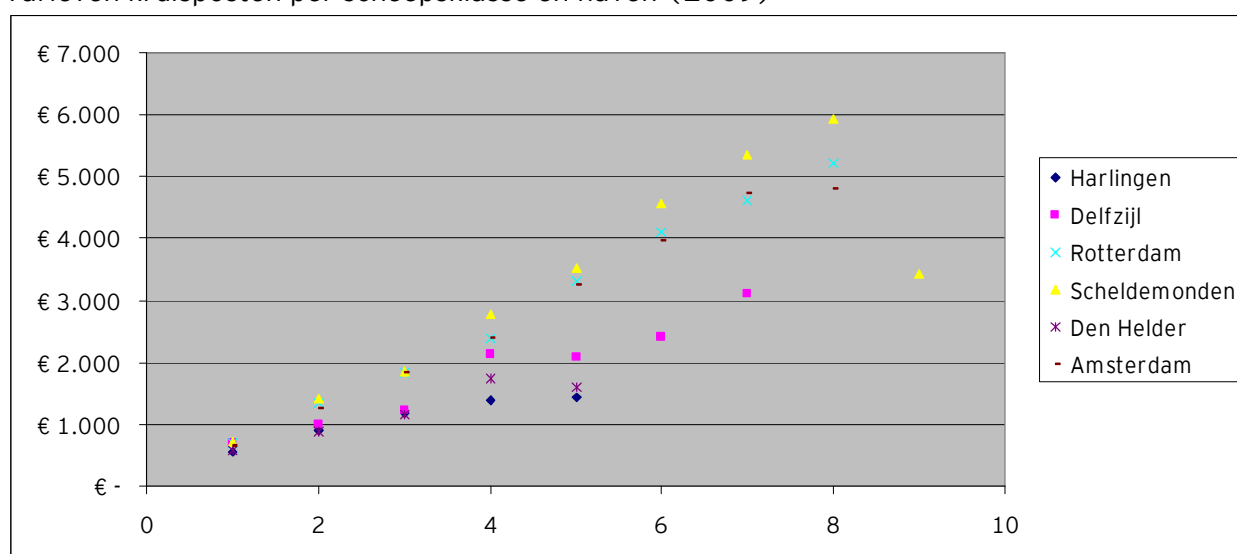
¹²

In 2007 en 2008 zijn de tarieven voor Rotterdam-Rijnmond hoger vastgesteld dan voorgesteld door het Loodswezen. Het Loodswezen anticipeerde in haar voorstel op het aanpassen van de verdragen met België waarin een koppeling werd gelegd tussen de Belgische en Nederlandse loodstarieven. Omdat deze veranderingen nog niet waren aangenomen, kon dit echter nog niet worden doorgevoerd en heeft het ministerie van VenW de tarieven hoger vastgesteld. Uiteindelijk zijn de verdragen met terugwerkende kracht ingevoerd. Daarom diende de tarieven ook te worden gecorrigeerd met terugwerkende kracht. De correctie vond plaats door een eenmalige afdracht aan FLO/FLP fonds en verlaging van die afdracht voor de betreffende havens in de tarieven voor die havens. Daarnaast is er sprake van een eenmalige correctie van de tarieven.

'ontwikkeling van de tarieven'. Hieruit blijkt duidelijk dat Harlingen de grootste tariefstijging heeft moeten ondergaan, terwijl Rotterdam een lichte daling ziet. Dit is zoals te verwachten was aangezien Harlingen het minst kostendekkend is terwijl Rotterdam winst maakt.

Om de verschillen tussen de havens die ontstaan als gevolg van het tariefvoorstel 2009 inzichtelijk te maken zijn de tarieven voor de kruisposten voor de verschillende scheepsklassen geanalyseerd¹³. In de onderstaande grafiek zijn de tarieven per scheepsklasse tegen elkaar afgezet. Elke individuele punt geeft een tarief weer voor een bepaalde scheepscategorie in een haven.

Tarieven kruisposten per scheepsklasse en haven (2009)



Bron: bewerking Ernst & Young

Uit de grafiek blijkt dat de havens in de Scheldemonden met relatief de hoogste tarieven te maken hebben. Overigens is de lengte van de reis in de Scheldemonden relatief gezien ook het langst. Rotterdam is vervolgens het duurst. Harlingen is de goedkoopste, gevolgd door Den Helder.

In de tabel op de volgende pagina is de mate van kostendekkendheid per schip die verwacht wordt per haven in 2009 opgenomen.

In de tweede kolom is het gemiddelde tarief per schip weergegeven voor alle typen reizen, zonder rekening te houden met de FLO/FLP afdracht. In de tweede kolom staan de kosten per gelooft schip. De derde kolom laat het verschil tussen opbrengsten en kosten per schip zien.

¹³

In het tariefbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen de tarieven voor kruispost reizen en voor geul reizen. Kruispost reizen zijn percentueel het grootste aandeel in het totaal aantal reizen. De meeste havens hebben zelfs geen geul reizen. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om de twee soort tarieven met elkaar te vergelijken in deze analyse. Er is een te groot verschil in tarief tussen beide tariefsoorten. Daarom is er voor gekozen om alleen de tarieven voor kruispost reizen te analyseren.

Kostendekkendheid per schip

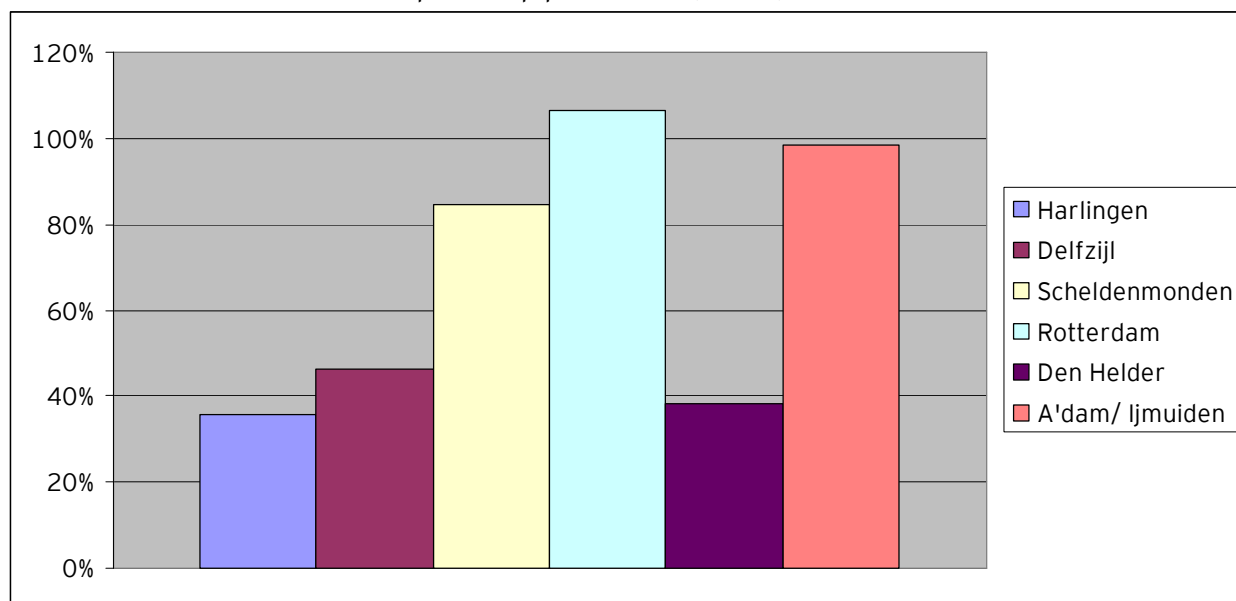
	Gemiddeld tarief	Kosten	Saldo Opbrengsten - Kosten
Harlingen	€ 863	€ 2.404	€ 1.541-
Delfzijl	€ 1.034	€ 2.234	€ 1.200-
Scheldenmonden	€ 1.547	€ 1.832	€ 285-
Rotterdam	€ 1.716	€ 1.612	€ 104
Den Helder	€ 897	€ 2.352	€ 1.455-
A'dam/ IJmuiden	€ 1.836	€ 1.866	€ 30-

Bron: Tariefbesluit 2009, bewerking Ernst & Young

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de loodstarieven in Rotterdam meer dan kostendekkend zijn. Er wordt zelfs winst gemaakt. Amsterdam is dicht bij kostendekkendheid, evenals de havens in de Scheldemonden. De noordelijke havens zijn echter nog lang niet kostendekkend. Het verschil tussen opbrengsten en kosten per schip ligt daar tussen de € 1.200 (Delfzijl) en € 1.541 (Harlingen).

In de onderstaande grafiek wordt de relevante kostendekkendheid per schip per haven weergegeven. Het percentage is berekend door de opbrengsten door de kosten te delen.

Verwachte kostendekkendheid per schip per haven (2009)



Bron: Tariefbesluit 2009, Bewerking Ernst & Young

De grafiek geeft nog eens weer dat er in de noordelijke havens nog lang geen sprake is van kostendekkendheid. Alle drie de noordelijke havens hebben minder dan 50% van de kosten per schip afgedekt door de opbrengsten uit de tarieven geheven voor dit schip. Tegelijkertijd laat de grafiek ook zien dat Rotterdam meer dan kostendekkend is en Amsterdam/ IJmuiden bijna alle kosten per geloodst schip afdekt.

Een kwart van de correctiefactor is doorberekend in de tarieven voor 2009. In 2007 en 2008 was ook al een kwart van de correctiefactor doorberekend in de tarieven. Er moet dus nog een kwart van de correctiefactor worden doorberekend in de tarieven voor 2010. De tabel hieronder laat zien wat dit betekent voor de aanpassing van de tarieven per haven tot 2011. In de weergegeven percentages is geen rekening gehouden met de stijging van de tarieven door andere factoren.

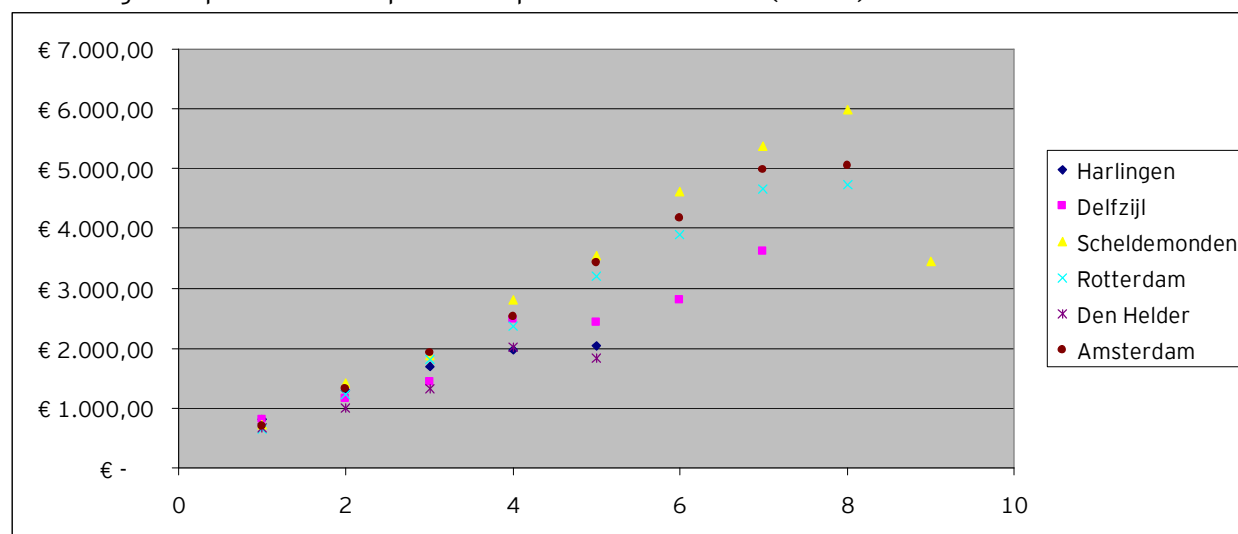
Percentuele stijging tarieven per haven (2009 ten opzichte van 2010)

Harlingen	Delfzijl	Scheldemonden	Rotterdam	Den Helder	Amsterdam/IJmuiden
14,00%	3,75%	0,25%	-0,50%	5,00%	1,75%

Bron: Berekening Ernst & Young

De tabel laat zien dat er nog een forse percentuele stijging van de tarieven in Harlingen noodzakelijk is. Deze is bijna twee keer zo groot als die van Den Helder, de haven die daarna de hoogste tariefstijging zal gaan zien. In de volgende grafiek zijn de tarieven voor de kruisposten weergegeven zoals die op basis van deze percentages er in 2010 zouden moeten uitzien per haven en scheepsklasse. Hierbij is geen rekening gehouden met andere tariefverhogende factoren, zoals indexering of kostenverhoging.

Schatting kruispost tarieven per scheepsklasse en haven (2010)

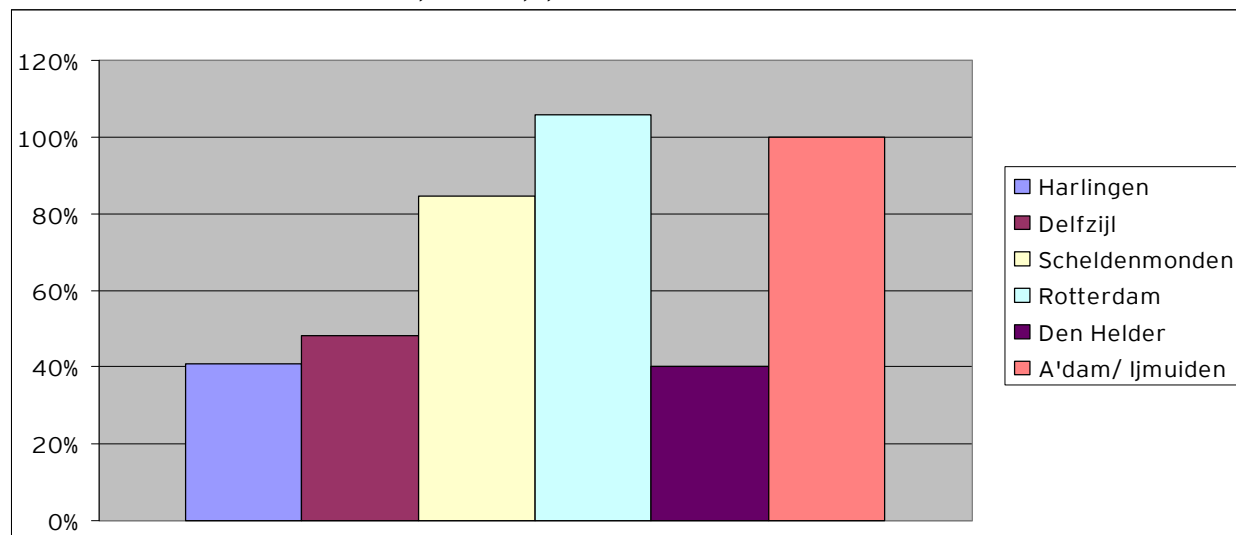


Bron: Berekening Ernst & Young

Uit de grafiek valt af te leiden dat de tarieven dicht bij elkaar komen te liggen. De tarieven voor de lagere scheepsklassen liggen ongeveer op hetzelfde niveau. Vanaf klasse 4 ontstaat er weer een significant verschil. De Scheldemonden hebben in 2010 nog steeds de hoogste tarieven voor de hogere klassen. Delfzijl is relatief gezien de goedkoopste, terwijl Rotterdam en Amsterdam daar tussenin zitten.

In de onderstaande grafiek wordt de kostendekkendheid per schip per haven weergegeven in 2011. Het percentage is berekend door de opbrengsten door de kosten te delen.

Verwachte kostendekkendheid per schip per haven (2010)



Bron: Berekening Ernst & Young

De grafiek laat zien dat nu alle havens meer dan 40% kostendekkend zijn. Toch is de stijging van de kostendekkendheid niet erg groot. De kostendekkendheid in alle noordelijke havens is nog steeds onder de 50%. Amsterdam gaat in 2011 net als Rotterdam bijdragen aan de kosten in de andere havens aangezien de kostendekkendheid net boven de 100% uitkomt. De nog overgebleven percentages zullen in de volgende ronde aanpassingen moeten worden doorgevoerd.

4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is achtereenvolgens ingegaan op de aflossing van de prepensioenen, het doorwerken na het 55^e levensjaar, de ontwikkeling van het salarisniveau, de kosten van gevoerde procedures, de daadwerkelijke administratieve lasten en de ontwikkeling van de tarieven.

De aflossing van de prepensioenen vindt relatief snel plaats. Indien de aflossing in het huidige tempo doorgaat zou er in 2013 geen opslag meer nodig zijn op de tarieven ten behoeve van de opbouw van reserveringen voor de prepensioenen en kan deze opslag in 2012 al naar beneden. Natuurlijk kan het bedrag dat nodig is voor de reservering ook worden uitgespreid over de periode tot aan 2019. Dan kan de opslag op de tarieven worden aangepast. Wij schatten in dat de opslag kan dalen tot 8%. Daarbij wordt dan geen rekening gehouden met de jaarlijkse reservering voor uitkeringen voor loodsen en personeel dat al de pensioen-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Het Loodswezen heeft het mogelijk gemaakt om na het 55^{ste} levensjaar door te werken. Dit wordt ook door ongeveer 50% van de loodsen ouder dan 55 jaar gedaan.

De gemiddelde arbeidsvergoeding van een loods is in 2009 € 133.209, zonder winstuitkering en pensioenopbouw. Sinds 2003 is de arbeidsvergoeding gestegen met 14%. Dat is 2% meer dan de stijging van de CAO lonen index. Inclusief pensioenlasten en winstopslag is de stijging 28%, oftewel 16% hoger dan de CBS Index CAO lonen.

Indien de stijging van de arbeidsvergoeding de CBS Index CAO lonen had gevolgd dan had ongeveer 2% van de totale kostenstijging van de loodsen voorkomen kunnen worden.

De kosten voor de gevoerde procedures waren in € 80.000 in 2008. Dit is veel hoger dan de € 24.800 per jaar die was geschat in de memorie van toelichting op de Wet. Wij achten dit niet onwaarschijnlijk. Minder waarschijnlijk is het niveau van de administratieve lasten. Deze liggen volgens de loodsen op een veel hoger niveau dan geschat in de memorie van toelichting op de Wet. Dit heeft vooral te maken met het moeten voldoen aan de urenregistratie, hetgeen erg tijdsintensief is en waardoor veel aanpassingen moesten worden gedaan aan de IT systemen van de loodsen. Wij zijn niet geheel overtuigd van de noodzaak om zulke hoge kosten te maken voor het tijdschrijven. Mogelijk dat een minder kostbare variant ook voldoende informatie had opgeleverd. Verder vermeldt het Loodswezen dat verschillende onderzoeken en verantwoordingsrapportages niet meegenomen waren in de Memorie van Toelichting of te laag waren ingeschat. Wij hebben onze vraagtekens bij de hoogte van de kosten voor bijvoorbeeld de Benchmark studie en de kosten voor de accountantscontrole van het tariefvoorstel.

Er zijn grotere fluctuaties in de tarieven geweest. Dit is onder andere te verklaren door aanpassingen die het gevolg zijn van het van kracht worden van het Scheldeverdrag. Daarnaast dragen de afbouw van de kruissubsidies hier aan bij. Een analyse van de afbouw van de kruissubsidies laat zien dat er in 2010 nog lang geen sprake is van kostendekkendheid. De tarieven zijn wel naar elkaar toe gegroeid, maar liggen nog niet op hetzelfde niveau. Overigens dient te worden opgemerkt dat de percentages die gemoeid zijn met de afbouw van de kruissubsidies van tevoren zijn afgesproken.

5 Opvattingen relevante actoren

5.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk worden de opvattingen van de relevante actoren over de Wet weergegeven. De basis voor dit hoofdstuk vormen de interviews die Ernst & Young heeft afgenomen in de periode 8 juni tot en met 15 augustus 2009. Tijdens deze interviews is gevraagd naar de mening van de actoren over het functioneren van de Wet. Een lijst met discussie onderwerpen is opgenomen in de bijlage, evenals een lijst met geïnterviewde personen. Daarbij zijn de kosten van eventueel gevoerde procedures en de daadwerkelijke administratieve lasten buiten beschouwing gelaten omdat deze vooral van belang zijn voor het Loodswezen. Daarna wordt per genoemde parameter ingegaan op de mening van de actoren. In de laatste paragraaf trekken wij een aantal conclusies.

5.2 *De aflossing van de prepensioenen*

De actoren hebben geen duidelijke mening over de aflossing van de prepensioenen. Ze hebben over het algemeen begrip voor de noodzaak om de prepensioenen af te lossen. Het wordt slechts weinig genoemd als een probleem. Wel ziet men dat het een bijdrage levert aan de hoogte van de tarieven. In dit kader zoeken sommigen naar een oplossing om deze invloed te beperken. Daarbij is de oplossingsrichting erg gevarieerd. Zo is de ene actor van mening dat de prepensioen problematiek langer moet worden uitgerekt om de stijging van de tarieven te beperken. Een ander geeft aan dat meer inzicht in de dekking op dit moment misschien juist tot een verkorting van de periode tot aan 2019 kan leiden. Deze meningen zijn niet specifiek toe te wijzen aan een bepaalde groep actoren.

5.3 *Het langer doorwerken na het 55ste levensjaar*

Verschillende actoren zijn ingegaan op de vraag of loodsen na hun 55^{ste} jaar zouden moeten doorwerken. Dit onderwerp kwam in de gesprekken aan de orde nadat actoren werd gevraagd of zij het loodsenberoep een zwaar beroep vonden of doordat actoren hier spontaan iets over zeiden.

Naarmate de actor een commerciële belang behartigt, vindt hij of zij vaker dat de loodsen na hun 55^{ste} jaar kunnen doorwerken. Er zijn een aantal argumenten voor of tegen gebruikt. Zo vinden een aantal actoren het vreemd dat de loodsen nadat ze met pensioen gingen soms weer gingen varen. Ook is de vergelijking met Duitsland gemaakt, waar de loodsen pas met 62 jaar met pensioen gaan. Verder wijst een enkeling er op dat er bij de loodsen soms ook de wens bestaat om na hun 55^{ste} door te werken. Het argument dat het loodsenberoep zwaar zou zijn roept veel discussie op. Hierbij is er geen duidelijke mening toe te schrijven aan de verschillende actoren. Zo ziet de meerderheid wel in dat het zwaar kan zijn om 24 uur per dag beschikbaar te moeten zijn. Tegelijkertijd zou dit wel weer opgelost kunnen worden door oudere loodsen zo in te plannen dat het voor hen minder belastend wordt. De meningen over het fysieke gedeelte van het beroep zijn erg gevarieerd. Sommige actoren vinden het wel een fysiek zwaar beroep. Andere actoren zijn het hier juist helemaal niet mee eens. Als oplossing wordt op de mogelijkheid gewezen om oudere loodsen alleen LOA diensten te laten draaien.

Overigens geven de loodsen aan dat de pensioenleeftijd al tot 60 jaar is gestegen (zie ook het vorige hoofdstuk) en dat zij verwachten dat als de eerste loodsen deze leeftijd bereiken en nog in staat zijn om hun werk te doen, die leeftijd vanzelf weer omhoog gaat.

5.4 De ontwikkeling van het salarisniveau

In de interviews is het salarisniveau bijna niet aan de orde gekomen. Het is nooit genoemd bij de mogelijke besparingen en ook in relatie tot de hoogte van de tarieven is het niet aan de orde gekomen. Een aantal actoren geeft aan dat zij het niet opportuun vinden hier iets over te zeggen. Anderen geven aan dat het in relatie tot het salaris van een kapitein of stuurman niet extreem hoge salarissen zijn.

5.5 De ontwikkeling in de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies

In deze paragraaf worden de meningen van de actoren over de ontwikkeling van de tarieven en de afbouw van de kruissubsidies weergegeven. Het is opgedeeld in drie delen. Eén gedeelte gaat over de ontwikkeling van de tarieven in het algemeen. Daarna wordt ingegaan op het proces van de totstandkoming van de tarieven en vervolgens op de invloed die actoren hebben op het vaststellen van de tarieven.

5.5.1 Mening over ontwikkeling

De mening over de hoogte van de tarieven is over het algemeen afkomstig van de havenorganisaties en de reders. De havenmeesters voelden zich niet gekwalificeerd hierover iets te zeggen. Wel hebben een aantal zich uitgelaten over de achterliggende uitgangspunten. De actoren vinden over het algemeen dat de tarieven te hoog zijn. Een aantal actoren wijst op de hoogte van de investeringskosten dan wel de hoogte van de WACC. Zij vragen zich af of de WACC niet te hoog is. Tegelijkertijd geven zij aan dit niet te kunnen beoordelen omdat de investeringskosten niet duidelijk genoeg worden weergegeven. Ook wordt door een enkeling de toeslag als gevolg van de prepensioenen genoemd als een grote invloedsfactor.

Volgens de actoren in de kleine havens is het loodsgeld een substantieel aandeel in de totale aanloopkosten, waardoor variaties een grote impact hebben op de totale aanloopkosten. Deze moeten dan ook zoveel mogelijk worden voorkomen. De ontwikkeling van de tarieven wordt verder bijna overal direct gekoppeld aan de afbouw van de kruissubsidies. Alle actoren zien dat de implicaties voor de havens in het noorden groot zijn. Men verwacht dat de sprongen in tarieven als gevolg hebben dat het aantal schepen dat de noordelijke havens aandoet fors gaat dalen, met alle gevolgen van dien voor de economische ontwikkelingen in die havens. De meeste actoren (inclusief de loodsen) zetten vraagtekens bij de wenselijkheid van de stijging van de tarieven in de noordelijke havens. De geïnterviewde actoren in de noordelijke havens vinden dit zelfs onaanvaardbaar.

Verder wordt door bijna alle actoren gewezen op de noodzaak om goed te kijken naar het tariefvoorstel 2010. Deze bevat zulke grote tariefstijgingen dat men vragen stelt bij het totale systeem. Er wordt op gewezen dat het systeem er voor zorgt dat de tarieven omhoog moeten als het economisch slechter gaat omdat anders de loodsen hun kosten niet kunnen goedmaken. Dit wordt door bijna alle actoren als niet passend/ onwenselijk gevonden.

5.5.2 Mening over proces

Het proces van de totstandkoming van de tarieven is volgens de meeste actoren verbeterd met de invoering van de Wet. De rol van de NMa wordt over het algemeen als positief ervaren. Het heeft ervoor gezorgd dat het proces transparanter is geworden. Wel zien een aantal actoren dat de NMa nog nieuw is op het dossier. Een enkele actor geeft aan meer behoefte te hebben aan toelichting op het uiteindelijke besluit van de NMa. Verder wordt de kwaliteit en begrijpelijkheid van het tariefvoorstel als goed ervaren. Geen enkele actor heeft aangegeven dat zij het tariefvoorstel niet kon interpreteren. Wel vermelden bijna alle actoren uit de Scheldemonden regio dat ze de verdeling van kosten en opbrengsten tussen de Belgische en Nederlandse loodsen niet voldoende transparant vinden. Daarnaast vinden enkele actoren de schattingen van het Loodswezen aan de lage (veilige) kant.

In het consultatieproces kan nog wel wat verbeterd worden. Een aantal actoren gaf aan veel te laat of geen uitnodiging voor de consultatie te hebben gekregen.¹⁴ Opvallend is dat dit vooral de vertegenwoordigers van de reders waren. Daarnaast geeft een enkele actor aan dat zij vinden dat de termijnen wat onhandig zijn. Nu moet de schatting voor het aantal scheepsbewegingen voor het volgende jaar worden gebaseerd op de eerste drie maanden van het vorige jaar. De NMa geeft ook aan dat ze moeite hebben met de termijnen. Ze hebben de beoordelingstijd echt nodig. Hierdoor is in het huidige proces geen ruimte voor fouten of extra consultatierondes: de tarieven moeten in december bekend zijn omdat anders de commerciële partijen in de haven hun prijzen niet kunnen bepalen. Het Loodswezen is ook van mening dat de termijnen beknellend werken. Ze vinden de basis voor de schatting van het aantal scheepsbewegingen ook erg mager. Daarnaast zouden ze meer tijd willen hebben voor de consultatie.

5.5.3 Mate van invloed

De discussie over het tariefvoorstel wordt niet door alle partijen als erg goed ervaren. Het merendeel geeft aan weinig tot geen invloed te hebben. De onderbouwing van de tarieven is erg verbeterd en wordt beoordeeld als robuust. Dit heeft wel als nadeel dat er geen ruimte is voor discussie over het tariefvoorstel zelf. De cijfers kloppen gewoon en daar valt weinig over te discussiëren. Volgens de actoren zou de discussie dan ook moeten gaan over de mogelijkheden die er zijn om de loodsen efficiënter te laten werken of over het kwaliteitsniveau. Deze discussies vinden echter nog onvoldoende plaats.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk werd een weergave gegeven van de mening van de actoren in de haven over het functioneren van de Wet die is verzameld in een aantal interviews. Opvalt dat niet alle parameters die in het debat met de Eerste Kamer aan de orde zijn gekomen ook werkelijk vermeld worden. Over het salarisniveau werd door niemand een expliciet positieve of negatieve uitspraak gedaan. Ook voelden de meeste havenmeesters zich niet gekwalificeerd om uitspraken te doen over de hoogte van de tarieven.

¹⁴

Het Loodswezen geeft aan dat ze de in de Wet vermelde actoren heeft aangeschreven en dus heeft voldaan aan haar taken. Wel erkend zij dat de termijn waarin een afspraak moest worden gepland te kort was en dat er bij een aantal actoren een verkeerd adres is gebruikt.

De afbouw van de prepensioenen wordt door - bijna iedereen - als een logische consequentie van de bestaande situatie gezien. Wel is men bezorgd over de impact op de tarieven. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, zijn er nog voldoende mogelijkheden om ofwel de tijd waarin deze impact merkbaar is te verkleinen of de impact over de gehele periode tot aan 2019 minder zwaar te maken.

Hier aan gelieerd is de vraag of de loodsen met 55 jaar met pensioen zouden moeten gaan of dat dit later kan. Over dit vraagstuk zijn de actoren verdeeld. Verschillende actoren zien het loodsenberoep als een zwaar beroep en achten daarmee de 55 jarige pensioenleeftijd niet onaanvaardbaar. Andere actoren zijn het hier niet mee eens en willen naar een hogere pensioenleeftijd. Wat ons betreft is deze discussie door de verhoging van de pensioenleeftijd tot 60 jaar niet meer relevant.

Zoals te verwachten was vinden de actoren met een mening over de hoogte van de tarieven deze te hoog. Er worden onder andere vragen gesteld bij de hoogte van de WACC. Verder roept de afbouw van de kruissubsidies veel weerstand op. Gegeven de stijging die nog noodzakelijk is, lijkt ons dit niet onlogisch. De argumenten die worden gebruikt zijn nu echter nog niet voldoende onderbouwd. Verder onderzoek zou hier kunnen leiden tot een objectivering van de discussie. Zeker gezien het feit dat er een groot gat zit tussen de kosten voor een loodsreis in het noorden en de opbrengsten van die loodsreis en de relatieve hoogte van de tarieven ten opzichte van de havens in Rotterdam en de Scheldemonden.

Het proces van totstandkomen van de tarieven wordt door de meeste actoren als goed beoordeeld. Ze zijn erg tevreden over de toegenomen transparantie en de inzichtelijkheid van het tariefvoorstel. In het consultatieproces kunnen nog verbeteringen plaats vinden. De termijnen zijn erg knellend en dit leidt er toe dat uitnodigingen voor de consultatieronde alleen op het laatste moment verstuurd worden. Daarnaast is de schatting van het aantal scheepsbewegingen gebaseerd op de eerste drie maanden van het jaar voorafgaand aan het tariefvoorstel. Dit wordt als erg mager ervaren. De actoren vinden dat het huidige proces weinig ruimte laat voor discussie. Het voorstel is zit vanuit het financiële perspectief goed in elkaar en daardoor is er weinig om over te discussiëren. De afweging prijs en kwaliteit van de dienstverlening komt in het consultatieproces niet aan de orde.

In het systeem van de totstandkoming van de tarieven wordt de tegenstelling tussen de loodsen aan de ene kant en de partijen in de haven aan de andere kant gebruikt om er voor te zorgen dat er geen excessieve tarieven tot stand komen. Indien dit het geval is zou de consultatie er toe moeten leiden dat het Loodswezen gedwongen wordt hier iets aan te doen. Indien dit niet gebeurt, is de logische consequentie van het Cost+ systeem dat de loodsen het huidige kostenniveau omslaan over de tarieven voor het volgende jaar. De NMa heeft de mogelijkheid deze tarieven te corrigeren, zich beroepend op bijzondere omstandigheden (correctiefactor bijzondere omstandigheden).

Wij vinden dat voor het tariefbesluit 2009 en het tariefbesluit 2010 dit proces nog onvoldoende heeft gefunctioneerd. Er is veel commentaar op het niveau van de tarieven, de kruisfinanciering, etc. maar er wordt nog erg weinig gesproken over mogelijkheden om kostenvoordelen te behalen en daardoor de tarieven minder snel te laten stijgen. Verder viel ons op dat als gevolg van de termijnen een aantal belangrijke partijen niet aanwezig is geweest bij de consultatie gesprekken met betrekking tot het tariefbesluit 2010. Wij achten dit een verdere ondergraving van het functioneren van het hierboven beschreven doel van de consultatie.

6 Actoren en toekomstig beleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de meningen van de actoren over de inrichting van toekomstig beleid een aantal trends en ontwikkelingen. In het volgende hoofdstuk worden deze gecombineerd met onze eigen visie en gezamenlijk leiden deze tot de ontwikkeling van de scenario's en beleidsaanbevelingen.

Alle actoren zijn gevraagd om na te denken over verbeteringen van de werking van de Wet. Verder is hen gevraagd hoe zij denken over de manier waarop het toekomstige beleid vorm kan worden gegeven. Wat betreft het laatste is hen gevraagd een keuze te maken tussen de volgende opties:

- Handhaven van huidige situatie.
- Loodsen terugbrengen naar de overheid.
- Invoeren van marktwerking.

De actoren is verder gevraagd om te beschrijven hoe zij aankijken naar een aantal ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de vormgeving van het toekomstige beleid. Leidraad voor de gesprekken over ontwikkelingen waren de trends genoemd tijdens de debatten in de Kamer.

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de visie van de actoren op de zes trends die in de vraagstelling zijn genoemd. In de daarop volgende paragraaf worden de verschillende aanbevelingen voor het verbeteren van de uitvoering van de Wet weergegeven. Daarna beschrijven we de mening van de actoren op de ontwikkeling van het toekomstige beleid. De laatste paragraaf vat dit hoofdstuk samen.

6.2 Trends

6.2.1 Europese ontwikkelingen (veiligheid, technische innovaties en kostenreducties)

Europese ontwikkelingen worden door de actoren steeds in het totale internationale perspectief beschouwd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen Europese en niet Europese ontwikkelingen. Veiligheid wordt volgens de actoren onveranderd als uitgangspunt genomen bij de manier waarop loodsers hun werk moeten doen. Technische innovaties worden dan ook vooral ingezet om de veiligheid te vergroten. Vaak worden bestaande maatregelen die effectief zijn gebleven dan ook niet vervangen maar eerder bijgestaan door de nieuwe technologieën. Eén van de redenen hiervoor is dat er een achteruitgang van de kwaliteit van het varende personeel op de schepen wordt waargenomen. Dan kunnen de technologische ontwikkelingen aan de wal weliswaar groot zijn, als de bemanning op de schepen er niet mee kan omgaan heeft deze geen grote impact op de veiligheid. Het gevolg is dan ook dat er geen sprake is van navenante kostenreducties.

6.2.2 Ervaringen in het buitenland

Weinig actoren waren in staat om ervaringen uit het buitenland te beschrijven. Diegenen die dat deden wezen er op dat in de meeste landen de loodsen nog steeds (gedeeltelijk) onderdeel zijn van de overheid. De meest bekende voorbeelden daarvan zijn natuurlijk België (totaal onderdeel van de Vlaamse overheid) en Duitsland (waar de infrastructuur in handen is van de deelstaat).

6.2.3 Relatie met Vlaanderen en Duitsland

De relatie met Vlaanderen en Duitsland wordt als erg politiek gezien. De samenwerking tussen de loodsen is over het algemeen goed volgens de actoren. Er zou echter gestreefd moeten worden naar verdere integratie van de loodsorganisaties. Het bestaan van twee loodsorganisaties wordt niet erg efficiënt gevonden. Bewegingen in die richting worden echter structureel als politiek niet haalbaar gezien en liggen volgens de actoren dan ook nog ver in de toekomst. Dit heeft onder andere ook te maken met het verschil in wetgeving en de manier waarop de loodsen in Duitsland en België georganiseerd zijn.

6.2.4 Technologische ontwikkelingen

De technologische ontwikkelingen die dominant zijn hebben vooral betrekking op de navigatie van schepen. Deze verbetert continue. Er is ons door een aantal actoren verteld dat de informatie die op de schepen aanwezig is over positie ten opzichte van wal en bodem zo goed is, dat de loodsplicht mogelijk kan worden aangepast. Daarbij vinden zij ook dat deze gegevens slechts beperkt gebruikt worden door de walorganisaties (zowel loodsen als de maritieme organisatie van de havenmeester).

Een hierbij aansluitende discussie is die over Loodsen op Afstand. Hierover zijn de meningen verdeeld. Opvallend is dat diegenen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in de haven (havenmeesters) minder positief zijn over deze technologie dan anderen. De technologie zou nog niet ver genoeg ontwikkeld zijn. Daartegenover staat dat de reders vaak aangeven het gevoel te hebben dat het vooral nog niet zover is omdat de loodsen dat niet willen. Zij vinden dat de technische ontwikkeling leidt tot een afname van de relevantie van de loodsen.

6.2.5 Laatste groei prognoses van het scheepvaartverkeer

Op korte termijn heeft de economische crisis een grote impact op de scheepvaart terwijl dit zich op de lange termijn wel weer zal herstellen. Bijna alle havens zien een terugval van het aantal schepen. De percentages variëren van 10% tot 20%. Vooral de containersector is erg hard geraakt. Daarbij komt dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de havens als gevolg van de specialisaties die zich historisch hebben ontwikkeld. Zo is Zeeland relatief zwaar getroffen, terwijl er in Delfzijl amper sprake is van een daling. Structureel zien alle partijen dat er wel weer een stijging van het aantal scheepsbeweging zal plaatsvinden. Vooral de short-sea bewegingen zullen toenemen als gevolg van het huidige beleid. Daarnaast verwacht men in de noordelijke havens een relatief grote groei als gevolg van de ontwikkeling van de energiesector en uitbreiding van de haven van Harlingen.

6.2.6 Mogelijkheden om met wetgeving innovatie mogelijk te maken en het loodsen op afstand structureel toe te laten

De actoren hebben geen expliciete mening over het mogelijk maken van loodsen op afstand door middel van Wetgeving. Wel is men van mening dat de drang tot verandering bij de loodsen niet zo groot is en dat deze mogelijk meer moet worden afgedwongen. Graag zou men zien dat ze meer open zouden staan voor innovatie. Over het algemeen is men wat dit betreft wat positiever over de houding van de loodsen met betrekking tot innovatie in Amsterdam en in Rotterdam dan in het noorden en in Zeeland.

6.3 *Inventarisatie aanbevelingen verbeteringen uitvoering Wet*

Gevraagd naar verbetering in de uitvoering van de Wet kwamen de actoren met twee specifieke aanbevelingen. De eerste aanbeveling is gericht op het anders toepassen van de termijnen waarin het tariefvoorstel moet worden ingediend. Het tariefvoorstel moet al in juli van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop het tariefvoorstel van toepassing is worden ingediend. Dit betekent dat de prognoses van aantal scheepsbewegingen zijn gebaseerd op de eerste drie maanden van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop het tariefvoorstel van toepassing is. Dit wordt gezien als een erg magere basis voor de voorstellen. Indien tijdens het jaar waarop de tarieven van toepassing zijn, de prognoses niet realistisch blijken, is het misschien verstandig om een herijking tijdens dat jaar mogelijk te maken. Ook kan gedacht worden aan het gebruiken van een vijfjaarlijks gemiddelde, zoals sommige havens doen bij het vaststellen van hun tarieven.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de stijging van de tarieven in het tariefvoorstel 2010. Deze stijging is het gevolg van de mogelijkheid voor de loodsen om hun kosten te delen door het aantal verwachten loodsverrichtingen. Deze tariefstijgingen hebben gevolgen voor de havens omdat die hun aanloopkosten substantieel zien stijgen. Dit zou voorkomen kunnen worden door de loodsen in de goede jaren een reserve te laten opbouwen voor de slechtere jaren, zoals dat in de periode 2003 - 2008 al gebeurde. Zij kunnen dan gedeeltelijk interen op die reserve zodat al te grote schommelingen in de tarieven worden voorkomen. Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan een cap op de prijs of het herintroduceren van een tariefstijging die gebaseerd is op de algehele prijsstijging.

6.4 *Inventarisatie aanbevelingen beleid*

De actoren zijn opvallend genuanceerd over de vormgeving van het toekomstige beleid. Alhoewel de reders en cargadoors over het algemeen voor invoering van marktwerking zijn, zien zij in dat daar ook nadelen aan verbonden zijn. Het risico dat alleen de grote havens bediend gaan worden omdat de kleine havens niet aantrekkelijk genoeg zijn is daar één van. Daarnaast is men huiverig voor het ontstaan van een negatief effect op de veiligheid. Overigens suggereren de reders en cargadoors ook dat de huidige situatie kan worden voortgezet. Daarbij moet dan wel gekeken worden naar de mogelijkheden om actoren een belangrijkere rol te geven. Als voorbeeld wordt daarbij het instellen van een Raad van Commissarissen die toezicht houdt op de NLc. Deze kan dan bijvoorbeeld meer innovatie afdwingen.

De belangenverenigingen van de bedrijven in de haven zijn bijna unaniem tegen marktwerking. Dit zien zij als een te grote bedreiging voor de veiligheid. Zij kiezen eerder voor het onderbrengen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat of het havenbedrijf of het voortzetten van de huidige structuur.

De havenbedrijven huldigen hetzelfde standpunt, waarbij ook gewezen wordt op de mogelijkheden om tot meer samenwerking in de haven te komen. Ook denken ze dat nagedacht moet worden over verdere regionalisering van de havendiensten tot de mogelijkheden behoort.

De havenmeesters zijn verdeeld. Hoewel geen enkele havenmeester kiest voor marktwerking, zijn er die het huidige systeem wel kunnen waarderen. Ook zijn er havenmeesters die opteren voor het terughalen van de loodsen naar de overheid.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de meningen van de actoren over een aantal trends ontwikkelingen en de inrichting van het toekomstige beleid beschreven. De meningen zijn verzameld door middel van interviews.

Het valt op dat de actoren weinig kennis hebben van de internationale beleidsontwikkelingen op het gebied van het loodswezen. Europese ontwikkelingen worden over het algemeen in het meer bredere internationale perspectief geplaatst. Veiligheid blijft internationaal een belangrijk aandachtspunt. De actoren kennen vooral de situatie in België en Duitsland. Die wordt niet vergelijkbaar met Nederland geacht en hierdoor wordt verdere samenwerking niet bevorderd. Technologische ontwikkelingen leiden er vooral toe dat navigatie op schepen eenvoudiger wordt. De discussie over Loodsen op Afstand is echter nog niet afgesloten. De meningen zijn verdeeld. Belangrijk aandachtspunt is volgens de actoren dat de loodsen niet erg innovatief zijn. Alle actoren zien een achteruitgang van het aantal scheepsbewegingen als gevolg van de economische crisis. Deze ligt tussen de 15% en 20%.

De aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoering van de Wet hebben betrekking op de termijnen en mogelijkheden om de tariefstijgingen te beperken. Omdat men de basis voor de schatting van het aantal scheepsbewegingen nu wat mager vindt, stelt men voor om gedurende het jaar - als blijkt dat er grote veranderingen optreden in het aantal scheepsbewegingen - aanpassingen in het tarief mogelijk te maken. Verder stelden de actoren voor om de loodsen een reserve te laten opbouwen waarop ze in slechte jaren kunnen interen. Hierdoor zou een daling in het scheepsvolume niet direct tot een verhoging van de tarieven hoeven leiden.

7 Aanbevelingen voor toekomstig beleid

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie opties voor toekomstig beleid beschreven. Dit zijn het terugbrengen van de loodsen naar de overheid, het handhaven van het huidige stelsel en de introductie van marktwerking. Deze opties worden vervolgens afgezet tegen een viertal scenario's voor de toekomst. Daarbij wordt gekeken hoe ieder van de aanbevelingen past in deze scenario's. Er wordt geen keuze gemaakt voor een bepaalde optie; immers de specifieke scenario's bepalen welke keuze het beste gemaakt kan worden.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de trends en ontwikkelingen die een impact hebben op het Loodswezen. Deze dienen ter constructie van de scenario's. Vervolgens worden de beleidsopties beschreven en gescoord binnen de scenario's. In het laatste gedeelte wordt dit hoofdstuk samengevat.

7.2 Trends en ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de trends en ontwikkelingen beschreven in en rondom de haven. De informatie in deze paragraaf is afkomstig uit gesprekken met actoren en onderzoek van Ernst & Young. Hieronder wordt iedere trend per type (politiek, economisch, sociaal, technologisch, milieu en demografie) weergegeven. Daarna wordt beschreven hoe de verschillende trends samenhangen en elkaar beïnvloeden.

7.2.1 Politieke ontwikkelingen

Europees transport en havenbeleid

In 2010 zal het huidige Europese transport beleid vernieuwd moeten worden. De Europese Commissie heeft daartoe een publieke consultatie gelanceerd. De basis voor deze discussie is de communicatie "A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user friendly system".

De uitgangspunten die hierin worden genoemd zijn:

- 1 Uitbreiden en verbeteren huidige infrastructuur.
- 2 Introductie van een beter beprijzingsstelsel voor gebruikers, planners en investeerders.
- 3 De interne markt afmaken zonder in te boeten op aspecten zoals veiligheid.
- 4 Stimuleren van technologische ontwikkeling en vervoer met weinig CO2 uitstoot.
- 5 Verschillende acties om gezamenlijk beleid te bevorderen en meer betrokkenheid van burgers te stimuleren.

De uiteindelijke resultaten van deze discussie zullen mede bepalend zijn voor de richting die de Europese Commissie zal kiezen voor het Europese havenbeleid. In mededeling COM (2007) 616 van de Europese Commissie wordt alvast een eerste aanzet gegeven voor een nieuw Europees havenbeleid.

De mededeling richt zich op het creëren van één Europees havensysteem met als speerpunten:

- 1 De efficiëntie en productiviteit van de individuele havens te verbeteren.
- 2 Optimaliseren van het gebruik van bestaande havens door vervoersverbindingen te optimaliseren.
- 3 Zorgen voor voldoende afvalvoorzieningen.
- 4 Goed beheer van watermassa's en sedimenten.
- 5 Verbetering van de luchtkwaliteit in de havens.
- 6 Vereenvoudigen procedures voor short-sea transporten.
- 7 Ontwikkelen van het e-maritime programma gericht op vereenvoudigen van procedures voor andere transporten.
- 8 Het verbeteren van prestaties in termen van output.

Deze doelstellingen dienen gerealiseerd te worden door het creëren van een eerlijk speelveld tussen de verschillende partijen die in de haven actief zijn. Daarnaast moet dit plaats vinden in samenspraak met de belangen van de steden waar de havens onderdeel van zijn en met in acht neming van de belangen van havenarbeiders (opleiding, veiligheid, etc.).

Een van de vraagstukken die onderdeel is van het Europese havenbeleid is marktwerking bij de verschillende havendiensten. In 2001 is door de Europese Commissie een eerste poging gedaan om de havendiensten te liberaliseren als onderdeel van een voorstel voor een Europese Havenrichtlijn. In dit voorstel is gepleit voor een liberalisering van de markt voor loodsdiensten. Deze eerste poging leidde tot een compromisdocument waarin het voorstel voor liberalisering van loodsdiensten sterk was afgezwakt. Deze richtlijn is uiteindelijk door het Europese Parlement afgewezen. Ook een tweede poging, in 2004, waarin de afgezwakte tekst over loodsdiensten werd herhaald, heeft het niet gehaald. Voor een deel van het Europese parlement ging deze afgezwakte tekst nog te ver: zij zijn tegen elke liberalisering van de loodsdiensten omdat zij verwachtten dat de veiligheid hiermee in het geding zou komen. In de mededeling wordt de keuze voor marktwerking overgelaten aan de nationale overheden.

In het kader van de stimulering van short sea shipping baart het nationale beleid rondom ontheffingen van de loodsplicht de Europese Commissie zorgen. Zij roept daarom op tot een uniform beleid met betrekking tot de toewijzing van ontheffingen van de loodsplicht. Dit is overigens ook onderdeel van de havendienstenrichtlijn.

Nationaal transport en havenbeleid

Het nationale transportbeleid is beschreven in de Nota Mobiliteit. Het uitgangspunt is 'Sneller, schoner en veiliger van deur tot deur'. Het beleid richt zich op het vergroten van de bereikbaarheid, verlagen van de uitstoot en het afnemen van het aantal verkeerslachtoffers. Door achterstanden bij het onderhoud weg te werken, wegen aan te leggen en te verbreden, verkeerstromen beter te geleiden en na te denken over beprijzing van gebruik, hoopt de Nederlandse overheid het gebruik van de weg effectiever te maken. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven en Schiphol. Onderdeel van het transport beleid is het havenbeleid.

Het Nederlandse zeehavenbeleid is vastgelegd in de nota 'Zeehavens: Ankers van de economie' die de minister van Verkeer en Waterstaat op 2 november 2004 heeft gepresenteerd. Het kabinet zet in op betere marktomstandigheden, heldere randvoorwaarden voor milieu en veiligheid en het instandhouden en zonodig verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens om de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te versterken. Ook geeft de overheid hier in aan dat zij een betere samenwerking tussen de havens aanmoedigt en - waar dit publieke taken betreft - zal faciliteren. In juni 2009 heeft het kabinet een brief gestuurd aan het Parlement waarin wordt gepleit om nog meer in te zetten op samenwerking tussen de zeehavens, ook op commerciële samenwerking. Dit blijkt ook uit het visiedocument "Economische visie op de langetermijnontwikkeling van de mainport Rotterdam". In dit visiedocument wordt de haven van Rotterdam gepresenteerd als onderdeel van een totaal netwerk van zeehavens dat elkaar moet versterken.

Over het Loodswezen zegt de Nota 'Zeehavens: Ankers van de economie': Het kabinet heeft recent besloten de eventuele invoering van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen met vijftien jaar op te schorten. Het Loodswezen blijft tot die tijd monopolist. De bedrijfsvoering van het Loodswezen zal worden onderworpen aan het toezicht van de NMa, die zonodig ook efficiëncymaatregelen kan opleggen. Op termijn zal de NMa ook de loodsgeldtarieven vaststellen. Verder wil het rijk de tariefstructuur herzien en komen tot kostenconforme tarieven, waarbij de kruissubsidies in een periode van acht tot tien jaar zullen worden afgebouwd.

Internationale samenwerking (B/D)

In de Eemsmond en de Westerschelde werken naast de Nederlandse loodsen ook Duitse en Belgische loodsen. De Nederlandse loodsen werken met beiden samen. Met de Duitse loodsen wordt alleen samengewerkt in noodgevallen. De samenwerking met de Belgen is intensiever. Zo wordt er onder andere een gezamenlijk kruispost bemand en is er gesproken over aanschaf van een gezamenlijke tender - hetgeen uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden. De Nota 'Zeehavens: Ankers van de economie' zegt over de samenwerking: '*Met de buurlanden België en Duitsland wil Nederland komen tot intensievere samenwerking bij de loodsendienstverlening, waardoor efficiencyvoordelen kunnen worden bereikt. Aandachtspunt daarbij is het verschil in wijze van financiering en organisatie van loodsdiensten tussen de drie betrokken landen.*' Dit laatste wijst op het feit dat zowel de Belgische als de Duitse Loodsen (gedeeltelijk) onderdeel zijn van de overheid. Dit betekent dus dat zij geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden door die overheid. Daarnaast zijn de Belgen organisatorisch onderdeel van de overheidsstructuren.

Welvaart paradigma

Hoe de overheid welvaart dient te bevorderen is onderdeel van debat. Historisch kent deze discussie over de manier waarop de overheid ingrijpt in het maatschappelijke verkeer een grillig karakter. In de jaren negentig was de dominante opvatting dat de overheid zich diende terug te trekken en zo veel mogelijk de markt zijn gang moest laten gaan. Daarom werd er vaak gekozen voor privatisering en introductie van marktwerking. In de afgelopen jaren heeft de overheid, nu versterkt door de economische crisis, weer meer waardering gekregen.

De overheid moet de banken redden van de ondergang, maar ook de auto-industrie. Als gevolg van een aantal mislukte introducties van marktwerving is veel twijfel ontstaan over de maatschappelijke impact van marktwerving voor die diensten waar een leveringszekerheid of een bepaald kwaliteitsniveau noodzakelijk is.

Loodsplicht

In 2002 is het loodsplichtstelsel geflexibiliseerd en geregionaliseerd met als doel het toepassen van de loodsplicht op maat en op regionaal niveau, zodat zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met de regionale omstandigheden. Hiervoor kwam de generieke regeling te vervallen. Vanaf 1 augustus 2002 geldt voor Rotterdam en Amsterdam dat zeeschepen langer dan 75 meter verplicht van de diensten van een loods gebruik moeten maken, voor de Schelde geldt 80 meter en voor Noord-Nederland - afhankelijk van de vaarweg - 65 tot 95 meter. Voor de Eems is de loodsplichtgrens voor het buitentraject bepaald op 155 meter. Het is tevens mogelijk om in individuele gevallen een ontheffing van de loodsplicht te krijgen. Dat kan in Rotterdam en Amsterdam bij schepen van 75 tot 95 meter en in Noord-Nederland bij schepen tussen de 95 en 115 meter. Voor de Westerschelde is per 1 januari 2003 de mogelijkheid tot het verkrijgen van een verklaring ingevoerd voor schepen tussen de 80 en 95 meter. Aan schepen met een gevaarlijke lading wordt een ontheffing verleend. De overheid heeft zich tot doel gesteld om op beheerste wijze verdere flexibilisering in te voeren zodat geleidelijk meer vrijstellingen zullen worden afgegeven.

Investerings in Infrastructuur

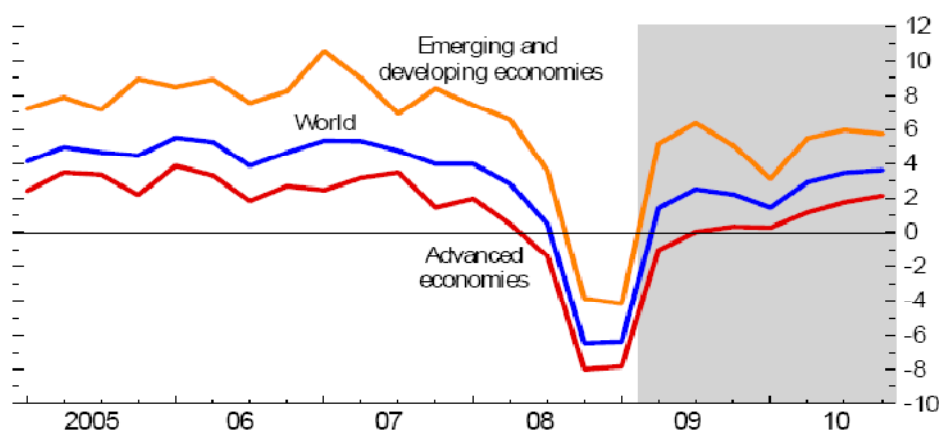
De Nederlandse infrastructuur heeft moeite om de toename van de transportstromen te accommoderen. In de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte worden verschillende maatregelen genomen om te voorkomen dat Nederland in 2020 verstopt raakt. Dit omvat onder andere een aantal grote investeringen in de infrastructuur. Om de economie te stimuleren worden er op dit moment een aantal van die grote investeringen in infrastructuur naar voren gehaald. Ook wordt het besluitvormingsproces rondom grote infrastructuurprojecten vereenvoudigd. De havens zijn erg afhankelijk van de verbindingen met het achterland. Indien onvoldoende geïnvesteerd wordt in die verbindingen kan dit een impact hebben op hun groei mogelijkheden.

Naast de algemene investeringen in infrastructuur, zijn ook de investeringen in de infrastructuur van de havens van belang. Dit zijn over het algemeen investeringsbeslissingen die op lokaal of regionaal niveau genomen worden. Daarnaast is de centrale overheid betrokken bij de projecten die in het Meerjarenplan Infrastructuur en Ruimte en Transport (MIRT) zijn opgenomen. Investerings die op dit moment overwogen worden of al plaats vinden zijn de aanleg van de Tweede Maasvlakte, zeesluizen van IJmuiden, verbreding Maasgeul, het uitdiepen van de Westerschelde en de verdieping van de Eemsgeul en het kanaal Gent-Terneuzen. Op regionaal niveau zijn grote investeringen die mogelijk gaan plaats vinden de verplaatsing van de haven van Vlissingen en de uitbreiding van de haven van Harlingen.

7.2.2 Economische macro-ontwikkelingen

Economische ontwikkeling

De economie ontwikkelt zich in golven. Op de lange termijn is er een structurele groei van het welvaartsniveau. Op dit moment is er sprake van een recessie. De verwachting van het IMF is dat deze voortduurt tot eind 2009 en dat in 2010 de wereld economie weer een gemiddeld groei cijfer laat zien dat net iets onder het gemiddelde van de afgelopen periode ligt. Op de lange termijn kan de economische groei weer op hetzelfde niveau terug komen. Dit is niet zeker en de meningen lopen uiteen. Er worden ook beelden geschetst van een structurele neergang van de Europese economie ten opzicht van andere regio's in de wereld. In Nederland verwacht het CPB een iets minder rooskleurige situatie. In 2010 zou het BNP namelijk nog kunnen dalen.



Bron: World Economic Outlook, Update July 2009

Lange termijn groei van de wereld handel

Op lange termijn volgt de ontwikkeling van de transportsector de groei van de economie. Cijfers van Eurostat laten zien dat in de periode 1995-2007 transport een gemiddelde groei kende die zelfs nog iets boven de groei van het bruto binnenlands product lag. Voor de lange termijn lijkt met betrekking tot economische groei meer onzekerheid te liggen in structurele problemen zoals aanbod en vraag naar olie en de daaraan gekoppelde stijging van de olieprijs. Ook de capaciteit van transportinfrastructuur om de groeiende wereldhandel te faciliteren is een punt van zorg op de lange termijn. Wanneer gekeken wordt naar de prestaties van de verschillende transportmodaliteiten (gemiddelde jaarlijkse groei 1995-2007), dan blijkt dat wegvervoer (3,4%) en luchtvervoer (3,7%) bovengemiddeld gestegen zijn. Binnenvaart (1,2%) en spoor (1,3%) presteerden lager dan het gemiddelde, terwijl de zeevaart (2,7%) precies op het gemiddelde groeicijfer lag. Voor wat betreft de toekomstige langetermijn ontwikkeling is de verwachting dat deze groeicijfers hetzelfde blijven.

Er is echter ook een scenario denkbeeldig waarbij op de lange termijn klimaat veranderingen, spanningen in de wereld en toenemende congestie in gateway regio's de transporten dermate duur en onbetrouwbaar worden dat er een regionalisering van productie en consumptie optreedt, met een negatief gevolg voor wereldhandelsstromen. Ook bestaat er de mogelijkheid dat de sterke onbalans in de stromen tussen Azië en Europa meer stabiele vormen aanneemt. Als dit plaats vindt - doordat China meer voor eigen regio gaat produceren - kan dat de scheepvaartvolumes negatief beïnvloeden.

Ontwikkeling van goederenstromen

Nederland speelt een belangrijke rol in de wereldgoederenstromen als toegangshaven van en naar Europa. Rotterdam blijft naar verwachting een belangrijke rol spelen in de wereldgoederenstromen. De haven is nog steeds ideaal gepositioneerd voor het ontvangen van grote zeeschepen en het bedienen van het belangrijke West-Europese achterland. Ook Rotterdam zelf voorziet tot 2020 een flinke groei in volumes. Wel denkt men meer last te krijgen van concurrentie van andere havens, mede door verschuiving van productie en goederenstromen richting Oost-Europa. Ondanks deze concurrentie verwacht men door de hoge kwaliteit van dienstverlening, de diepgang van de haven en de goede connectiviteit weer marktaandeel te gaan winnen.

Uit cijfers van het Havenbedrijf Rotterdam blijkt dat de haven nog steeds zeer duidelijk een leidende positie inneemt in Europa. Wel is de groei van andere havens groter, met name in het containervervoer.

Goederenoverslag in belangrijke havens (x 1000)

	Rotterdam	Amsterdam	Hamburg	Bremen	Antwerpen	Le Havre
2003	328,1	65,5	106,3	48,9	143,0	71,5
2004	352,6	73,1	114,4	52,4	152,3	76,2
2005	370,3	74,8	125,7	54,3	160,1	74,9
2006	381,8	84,4	134,9	65,1	167,4	73,9
2007	409,1	87,6	140,4	69,2	182,9	78,9
2008	421,1	94,7	140,4	74,6	189,5	80,1
Groei 2003-2008	28,3%	44,6%	32,1%	52,6%	32,5%	12,0%

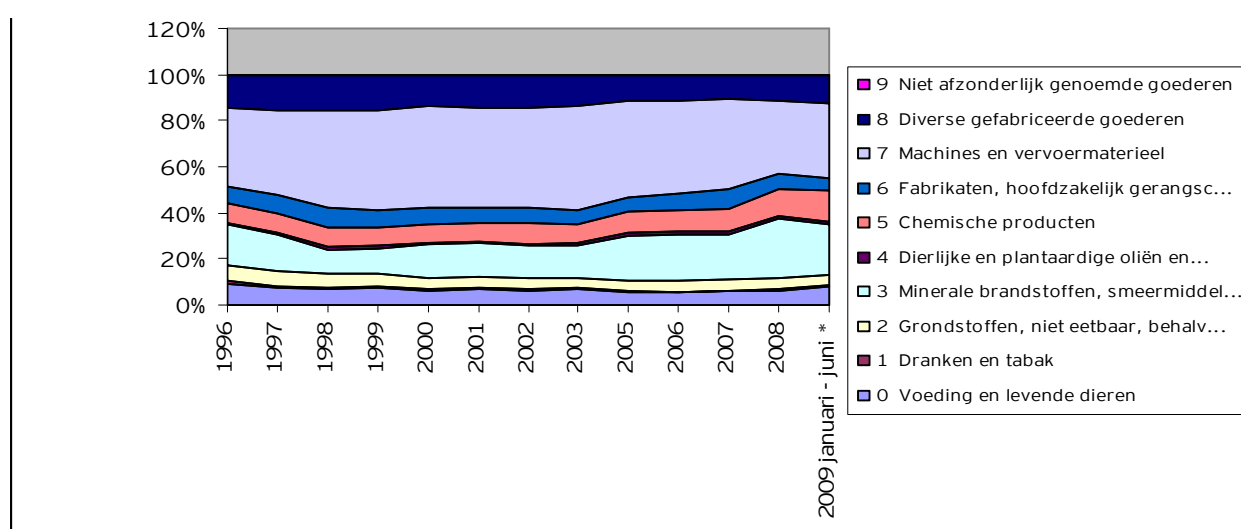
Containeroverslag in belangrijke havens (x 1000 TUE)

	Rotterdam	Amsterdam	Hamburg	Bremen	Antwerpen	Le Havre
2003	7.144	45	6.138	3.191	5.445	1.980
2004	8.292	46	7.003	3.469	6.064	2.150
2005	9.288	65	8.088	3.735	6.488	2.058
2006	9.653	306	8.862	4.450	7.018	2.137
2007	10.791	386	9.890	4.912	8.176	2.638
2008	10.784	435	9.737	5.529	8.663	2.450
Groei 2003-2008	51,0%	866,7%	58,6%	73,3%	59,1%	23,7%

Bron: Havenbedrijf Rotterdam

Belangrijk is eveneens de compositie van de handelsstromen. Voor verschillende typen goederen (bulk of containers) zijn verschillende soorten transport noodzakelijk. Daarnaast heeft het type goederen een impact op de veiligheid in de haven. Zo dient bij gastankers rekening gehouden te worden met de noodzaak om een hogere veiligheidsmarge in acht te nemen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in de afgelopen 10 jaar de samenstelling van de import naar Nederland relatief gelijk is gebleven. Wel is er een toename zichtbaar van het aandeel van minerale brandstoffen en afgeleide producten in het totaal van de import. Dit gaat ten koste van het aandeel machines en vervoermiddelen.

Samenstelling van de import naar Nederland vanuit niet EU landen (waarde in € 1000)



Bron: CBS, bewerking Ernst & Young

Intermodaal vervoer

Met betrekking tot vervoer binnen Europa geeft het NEA-rapport 'De grote lijnen 2005-2015' aan dat de goederenstromen in Europa van 2005 tot 2015 met bijna een derde in volume zullen toenemen. Veel groei zal plaatsvinden in Oost-Europa. Men tekent daarbij aan dat het grootste deel van deze groei door wegvervoer moet worden opgevangen. Wel zal dit gezien de beperkte infrastructuur lastig worden. Er is volgens NEA groei nodig in alle modaliteiten. Binnenvaart kan hier een rol in spelen, evenals het spoor. Recentelijk stelde NEA overigens dat er na de recessie goede mogelijkheden zijn voor intermodaal vervoer. Onderzoek van NEA toont een hoopgevend beeld voor short-sea op de corridor naar het Iberische schiereiland en wat betreft spoorvervoer bieden de vervoersassen naar Italië en Oost-Europa goede kansen. Na de economische recessie verwachten de onderzoekers dat spoor- en shortsea vervoer een sterke groei zullen gaan doormaken. Die groei zal ten koste van het wegvervoer gaan. Met name op de grote Europese corridors lijkt het wegvervoer het steeds meer af te gaan leggen.

Schaalvergroting in de scheepvaart

Zowel in de zeevaart als in de binnenvaart is schaalvergroting een duidelijke trend. Rederijen nemen grotere schepen in de vaart die beter economisch rendabel kunnen opereren. Inmiddels zijn zelfs containerschepen met een capaciteit van 14.000 TEU. Uit cijfers van het Havenbedrijf Rotterdam is de ontwikkeling te zien van het aantal schepen versus vervoerde tonnage en overslag. In de binnenvaart is de laatste jaren het aantal schepen met een laadvermogen tot 1.500 ton met veertig procent afgenomen. Het aantal schepen met een laadvermogen van meer dan 1.500 ton verdubbelde. Wanneer gekeken wordt naar de lengteklasse van binnengekomen zeeschepen in de haven van Rotterdam dan wordt de trend richting grotere schepen nog sneller duidelijk. Het aandeel van de klasse 0-100 meter is in zeven jaar tijd aanzienlijk verminderd.

Toch lijken er ook grenzen aan de groei te zijn. Deze zijn niet zo zeer technische ingegeven, maar meer bedrijfseconomisch. Zo blijkt dat een toegenomen omvang niet altijd tot kostenreducties leidt. Daarnaast zijn niet alle havens in staat om zeer grote schepen te ontvangen. Hierdoor neemt het aantal havens dat een schip kan aandoen af, waardoor het aantal regionale markten dat het schip kan bedienen afneemt. Ook blijkt dat reders niet altijd in staat zijn om hun grootste schepen volledig te vullen. Door de onzekerheid van de conjunctuur betekent dit dat grotere schepen ook het risico met zich meebrengen dat de reder in slechte economische omstandigheden schepen halfvol of niet zal moeten laten varen.

Loodsverrichtingen

Het aantal loodsverrichtingen fluctueert met het aantal transport bewegingen dat plaats vindt. Dit betekent dat er in tijden van hoog conjunctuur relatief veel loodsverrichtingen plaats vinden en bij laag conjunctuur minder. Van invloed zijn daarnaast het vrijstellingen beleid en de manier waarop de loodsplicht is vormgegeven.

7.2.3 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Veiligheid

Het begin van de 21^e eeuw kent een samenleving die in sterke mate gericht is op veiligheid, onder andere na de diverse aanslagen in het begin van deze eeuw. Ook in de scheepvaart wordt voortdurend aan veiligheid gewerkt. Dit is mede het gevolg van de toegenomen aandacht voor het maritieme milieu na een aantal ongevallen dat tot grote milieu schade heeft geleidt. De veiligheid in de Nederlandse wateren is relatief hoog. Het aantal 'incidenten' bleef de afgelopen jaren beperkt.

Arbeidsomstandigheden

De internationale arbeidsorganisatie ILO (International Labour Organisation) heeft begin 2006 een reeks nieuwe arbeidsvoorwaarden aangenomen voor de scheepvaart; de Maritime Labour Convention. De nieuwe regelgeving moet de werk- en leefomstandigheden voor de 1,2 miljoen werknemers in de scheepvaart drastisch verbeteren. Daarbij gaat het onder meer om werktijden en veiligheid. Over de Maritime Labour Convention is ruim vier jaar gedebatteerd. De wetgeving is van toepassing op alle schepen zwaarder dan vijfhonderd ton. Naar verwachting zal het verdrag niet voor 2010 in werking treden.

Pensioenleeftijd

Er is een toenemende consensus in de maatschappij dat doorwerken na het 65 levensjaar onvermijdelijk is. Door de vergrijzing maar ook door de toenemende staatsschuld lijkt het niet langer haalbaar om iedereen met 65 jaar met pensioen te laten gaan. De eerste gevolgen hiervan is natuurlijk de afschaf van de prepensioen regeling. Op dit moment lijkt het er op dat de pensioen leeftijd wordt opgeschroefd naar 67 jaar. Volgens een rapport van TNO Arbeid uit 2004 hebben loodsen een fysiek zwaar beroep, substantieel bezwarend zelfs. TNO stelt dat: 'Het beroep loods is zwaar. Zo zwaar zelfs dat loodsen vroeg of laat het werk niet meer aankunnen. De vraag is alleen: tot welke leeftijd kunnen ze veilig werken? In de 'ambtenarentijd' is dertig jaar geleden al eens onderzoek verricht naar de arbeidsomstandigheden van loodsen. Het rapport wees uit dat het vak van loods psychisch en lichamelijk zo zwaar is dat werd geadviseerd om loodsen op hun 55e vervroegd te laten uittreden. Overigens is er na 2004 geen onderzoek meer gedaan naar de vraag of deze conclusie nog steeds op gaat en zijn er op dit moment verschillende actoren die een andere mening zijn toegedaan. De loodsen hebben daarnaast de verplichte pensioenleeftijd verhoogd tot 60 jaar.

7.2.4 Technologische ontwikkelingen

Technologie: navigatie

De ontwikkelingen op het gebied van navigatie gaan relatief snel. Verschillende typen technologieën maken het mogelijk voor schepen om steeds eenvoudiger te bepalen waar ze zich bevinden. Daarnaast zijn verkeersbegeleiders steeds beter in staat om te bepalen hoeveel schepen zich in een bepaald vaarwater bevinden en hoe ze zich precies tot elkaar verhouden. In dit kader wordt vaak gesproken over de mogelijkheden voor loodsen om hun werk op afstand te doen; het zogenaamde Loodsen op Afstand. Op dit moment zijn de autoriteiten verantwoordelijke voor veiligheid en de loodsen zelf van mening dat de technologie nog niet ver genoeg ontwikkeld is om Loodsen op Afstand structureel mogelijk te maken.

Een aantal specifieke technologieën zijn hieronder verder beschreven:

Verkeersbegeleidingssystemen

Er wordt in de maritieme sector hard gewerkt aan moderne verkeersbegeleidingssysteem, ook wel VTS (Vessel Traffic management System) genoemd. De gedachte is dat VTS nog niet ver genoeg is om loodsen te vervangen. Het Loodswezen krijgt hierbij steun uit de hoek van IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities), een internationale organisatie die zich bezighoudt met de wereldwijde harmonisatie van maritieme navigatiemiddelen.

Automatic Identification System (AIS)

Een belangrijke ontwikkeling in zeevaart en binnenkort ook binnenvaart is AIS (Automatic Identification System). AIS is een systeem gebaseerd op transponder-technologie waarmee de veiligheid van scheepvaart op zeeën en grote rivieren verhoogd wordt. Ieder schip dat met een AIS-transponder is uitgerust, zendt periodiek zijn eigen specifieke gegevens uit. Deze gegevens kunnen worden opgevangen door een andere AIS-transponder, AIS-ontvanger of AIS-ontvangststation (base station), en per computer verder worden verwerkt. Zo is op ieder moment te zien wie waar vaart. Het is de bedoeling van de International Maritime Organization (IMO) dat uiteindelijk alle zeeschepen van 300 BrutoRegisterTon (BRT) of meer een IMO

Class A transponder aan boord zullen hebben, die ook een repeater functie heeft. Kleinere zeeschepen en jachten gebruiken IMO Class B transponders, die dat niet hebben. Ook de binnenvaart door heel Europa zal van deze technologie gebruik gaan maken.

Het voordeel van AIS ten opzichte van radar is dat geen zender met een hoog vermogen gebruikt hoeft te worden en dat een eenvoudige sprietantenne volstaat. Een ander voordeel is dat AIS niet alleen door stations aan de wal kan worden opgevangen, maar ook door andere schepen. De officier van de wacht aan boord van een schip met AIS kan dus zien wat de positie, koers en snelheid van andere schepen in de buurt is. Het nadeel van AIS ten opzichte van radar is dat alleen schepen met een (ingeschakelde en werkende) transponder aan boord worden "gezien". Aangezien AIS niet voor alle scheepstypen verplicht is of wordt zal er altijd scheepvaartverkeer zijn dat door AIS niet "gedekt" wordt. Daarom wordt AIS vaak niet als zelfstandig systeem gebruikt, maar als aanvulling op radarsystemen.

Marine Electronic Highway

Het concept van de Marine Electronic Highway (MEH), geïnitieerd door de IMO (International Maritime Organization), is gebaseerd op maximale integratie en gebruik van nieuwe technologieën. Door gebruik te maken van (communicatie) technologie (AIS, elektronische navigatiekaarten (ENCs), elektronische kaartdisplay en informatiesystemen (ECDIS), Differential Global Positioning Systems (DGPS), hydrografische kaarten etc) wordt een regionaal informatienetwerk gecreëerd gericht op veiligheid, efficiëntie en milieu. Een eerste project met MEH is gestart in de Straat van Malakka en de Straat van Singapore. Dit zijn enkele van de drukst bevaren scheepsroutes in de wereld. Het project in de Straat van Malakka werd gestart in 2006 en moet 2011 operationeel zijn.

Er is financiële ondersteuning van de Global Environment Facility (GEF) / World Bank. Ondanks hoger dan verwachte kosten is het project in de proeffase aangeland. Er zijn inmiddels ook plannen om langs de Oost-Afrikaanse kust een MEH te bouwen. India is gevraagd om mee te doen met het project. Ook Frankrijk, Zuid-Afrika, VS en VK hebben interesse getoond in het project. De streek is drukbevaren, veel olietankers varen door het gebied. Tevens kent het gebied een groot aantal ecologische (maritieme) systemen.

Technologie: Scheepsbouw

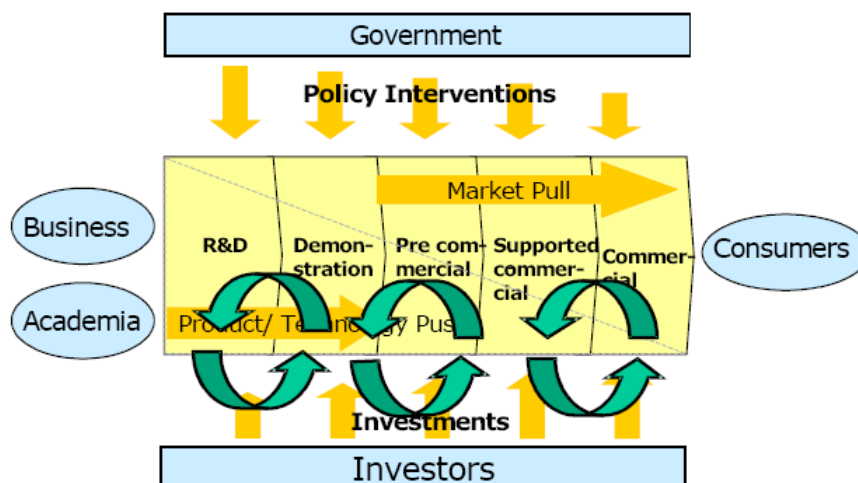
De technologische ontwikkeling in de scheepsbouw zorgt er voor dat schepen steeds beter kunnen manoeuvreren en groter worden. Doordat de meeste schepen ondertussen een boegschroef hebben zijn schepen steeds beter in staat om door moeilijk manoeuvreerbaar vaarwater te varen zonder assistentie. Daarnaast zorgt dit er voor dat, samen met het gebruik van nieuwe materialen, schepen steeds groter kunnen worden. Doordat de manoeuvreerbaarheid toeneemt, kunnen grotere schepen in moeilijk begaanbare vaarwateren toch aanleggen.

Acceptatie van technologie

Technologie wordt niet altijd direct ingezet, ondanks dat het mogelijk grote voordelen heeft. Foxon et al ¹⁵ beschrijven hoe technologie pas wordt gebruikt nadat het een aantal fasen heeft

¹⁵ In 'Informing policy processes that promote sustainable innovation: an analytical framework and empirical methodology' (Imperial College, London, 2004), T. Foxon, P. Pearson, Z. Makuch en M. Mata beschrijven een theoretische raamwerk waarin beleidsmakers nieuwe technologieën naar de markt kunnen helpen brengen.

doorgaan. Het figuur hier onder laat de verschillende fasen zien, samen met de rol die de verschillende belanghebbenden hierin spelen.



Bron: Foxon et al., 2004

Academici en bedrijven doen onderzoek en duwen een nieuwe technologie naar de markt. Consumenten vragen om bepaalde innovaties en trekken op die manier een nieuwe technologie naar de markt toe. Een nieuwe technologie wordt pas geaccepteerd als de opbrengsten voor het gebruik van de technologie de kosten overstijgen.

Investerders en de overheid kunnen het proces versnellen door middel van investeringen en/of andere stimuleringsmaatregelen (subsidies, etc.). Jacobsen and Bergeke (2004) beschrijven hoe de acceptatie van nieuwe technologieën kan worden geblokkeerd door verschillende factoren. Onzekerheid over de toekomst kan er voor zorgen dat actoren niet willen investeren in een nieuwe technologie omdat ze anders niet zeker zijn dat ze hun investering terug krijgen. Zogenaamde lock-in effecten is een andere factor, waarbij dominante actoren een belang hebben bij de bestaande technologie en hierdoor voorkomen dat nieuwe technologie wordt geïntroduceerd.

7.2.5 Ecologische ontwikkelingen

Doelstellingen nationaal verkeers- en vervoersbeleid

In het nationaal verkeers- en vervoersbeleid zijn doelstellingen op milieugebied opgenomen. Het voor 2010 vastgestelde streefdoel voor verkeer en vervoer, in het kader van het Kyoto-verdrag, ligt op 38 megaton CO₂. Deze doelstellingen hebben tot een verhoging geleid van het watertransportdoel bij de Tweede Maasvlakte, zodat het toenemend aandeel vervoer via water het toenemende wegvervoer kan compenseren. Tevens wil het Rijk dat de emissies bij zee- en binnenvaart afnemen. Het meest klimaatvriendelijke voor langeafstandsvervoer van containers is overigens short sea.

7.2.6 Demografische ontwikkelingen

Arbeidsmarkt

In de periode 1990-2005 is het aantal Nederlandse zeevarenden gedaald van ongeveer 7.000 naar 4.500. Het totaal aantal zeevarenden op onder Nederlandse vlag varende schepen is ruim 20.000. De KNVR meldt dat er circa 2.000 nautische studenten zijn. Het aantal dat afstudeert en daadwerkelijk gaat varen is echter al jaren te klein om de uitstroom op te vangen, laat staan dat het voldoende is om te voorzien in de verwachte groei van het benodigde aantal zeevarenden in de komende jaren. Minimaal een verdubbeling van de instroom, maar eigenlijk nog meer, is noodzakelijk om de KNVR doelstelling voor de gewenste vlootomvang in 2016 te realiseren.

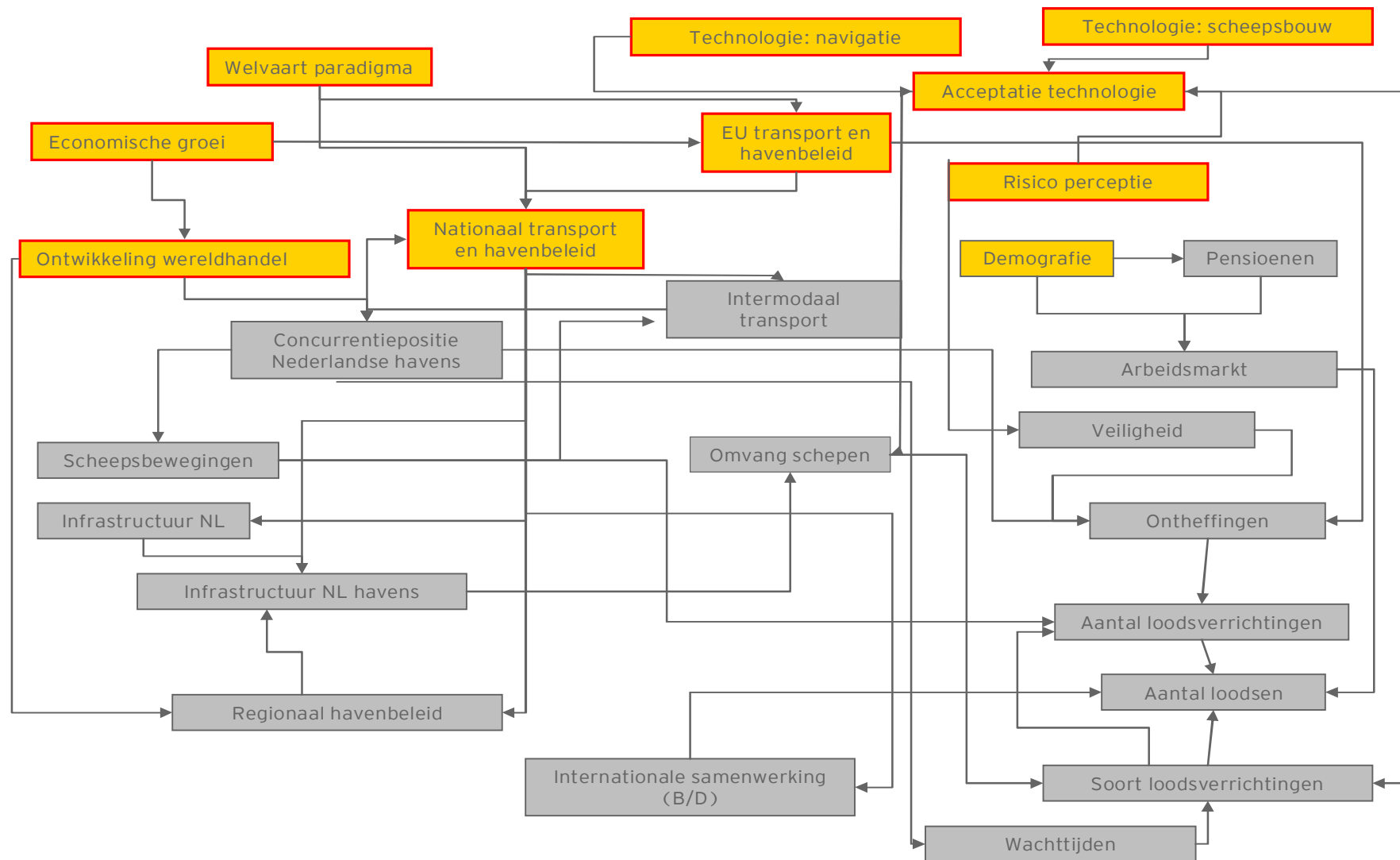
Aantallen loodsen

Het aantal loodsen is in de afgelopen tien jaren gedaald. Dit is vooral het gevolg van de efficiëntere bedrijfsvoering van het Loodswezen. Gemiddeld belooft een loods nu veel meer schepen dan twintig jaar geleden. In de laatste paar jaar is weer een stijging zichtbaar doordat het aantal te beloodsen schepen omhoog is gegaan. Het Loodswezen put haar toekomstige medewerkers uit de zeelieden die een functie aan wal willen combineren met de zee, zonder weken of maanden weg te zijn van de sociale omgeving en rekruteert daarmee uit een kleiner wordend potentieel arbeidsreservoir. Daarnaast speelt dat zij bijna geen gebruik kan maken van buitenlandse zeelieden omdat er vaak veel kennis van de Nederlandse taal en situatie gewenst is. De loodsen anticiperen op het dreigende tekort aan loodsen door actief bij te dragen aan de initiatieven van bijvoorbeeld de reders om meer jongeren geïnteresseerd te krijgen voor een varend beroep. Daarnaast wordt er ook gesproken over manieren om de loodsenopleiding aan te passen.

7.3 Causale relaties

In de figuur op de volgende pagina worden de causale keten tussen de verschillende trends weergegeven. Het gaat hier om een weergave van de meest relevante relaties, het vormt geen uitputtend overzicht. De pijlen geven aan dat er een relatie is tussen de verschillende trends. Er is geen waardering van de sterkte en aard van deze relatie (positieve of negatieve beïnvloeding). Een aantal trends zijn het meest bepalend voor de totale ontwikkeling van de toekomst. Deze bevinden zich aan het begin van de causale keten (bijvoorbeeld het welvaart paradigma) en zijn met geel weergegeven.

De meeste daarvan zijn ook onzeker. Dit wordt weergegeven door een rode rand. De onzekere en bepalende trends vormen de basis voor de scenario's aangezien hun ontwikkeling in de toekomst kan variëren en die variatie veel invloed zal hebben op de daarmee samenhangende trends.



7.4 Scenario's

Het causale model dat in de voorgaande paragraaf is geïntroduceerd vormt de basis voor de scenario's met 2019 als horizon. Om tot de scenario's te komen, is gebruikgemaakt van een vereenvoudigde scenario analyse methodiek. Hierbij zijn de belangrijkste trends voor de scenario's de trends die dominant zijn in de causale keten en onzeker zijn.

Dit zijn in dit geval:

- Welvaart paradigma, EU en nationaal havenbeleid.
- Economische groei, ontwikkeling van de wereldhandel, focus op kwaliteit, betrouwbaarheid of kosten in de keten.
- Technologie: navigatie, acceptatie technologie.
- Technologie: scheepsbouw, acceptatie technologie.
- Risicoperceptie, veiligheid.

Onder ieder scenario wordt in tabelvorm weergegeven wat de waarde is van iedere trend in het voorafgaande scenario.

Een scenario is een beeld van een mogelijke toekomst, in dit geval voor de Nederlandse havens en daarmee de loodsen. Hoe de toekomst uiteindelijk werkelijk vorm krijgt is niet zeker. De hieronder gepresenteerde toekomstbeelden moeten dan ook met veel voorzichtigheid worden gebruikt. Zij zijn in ieder geval geen weergave van een mening van Ernst & Young of het ministerie van Verkeer en Waterstaat over een gewenst toekomstbeeld en/of een denkrichting.

7.4.1 Vloed

Marktwerving krijgt mede door de gevolgen van de economische crisis een zeer negatieve bijklank. De idealen van de vrije markt zijn niet meer dominant in het debat over de rol van de overheid. Zowel op Europees niveau als in Nederland ontstaat een roep om de invoering van marktwerving te verminderen. Het nationale en het Europese beleid richt zich meer op het creëren van een Europese Maritieme ruimte door samenwerking tussen de verschillende havens. De havens nemen dit beleid over en stimuleren de samenwerking tussen bedrijven in de verschillende havens. Hierdoor ontstaan een zekere mate van regie in de verdeling van de goederenstromen over de Europese zeehavens. De ene haven richt zich meer op de grotere schepen, langere afstanden en overslag; andere fungeren juist meer als eindpunt en ontvangen vooral short sea transporten.

Tegelijkertijd wordt er steeds meer nadruk gelegd op veiligheid. Om de veiligheid te vergroten hebben de meeste havens het concept van de Marine Electronic Highway geïntroduceerd. Deze technologie is in de laatste jaren met grote sprongen vooruitgegaan. Toch wordt de Marine Electronic Highway niet als een vervangend systeem voor andere navigatiemiddelen in de haven gezien. Het wordt ingezet in combinatie met al bestaande maatregelen op het gebied van veiligheid, niet in de plaats daarvan. Technologische ontwikkelingen op het gebied van de scheepsvaart leiden niet direct tot de mogelijkheid om omvangrijkere schepen te bouwen. Hierdoor is de omvang van de ladingen gestabiliseerd tot een capaciteit van 18.000 TEU. Economische groei resulteert in een groeiend aantal scheepsbewegingen.

Het aantal loodsverrichtingen neemt in alle zeehavens toe en leidt tot personeelskrapte. Daarom moet het Loodswezen actief beleid blijven voeren om de doorstroom van schepen niet in gevaar te laten komen.

Samenvatting waarde parameters scenario Vloed

Parameter	Waarde
Welvaart paradigma	Overheidsinterventies staan centraal
Economische groei	Hoog
Ontwikkeling van de wereldhandel	positief
EU Havenbeleid beleid	Samenwerking
Nationaal beleid	Samenwerking
Technologie Navigatie	Verder ontwikkeld
Technologie Scheepsbouw	Beperkt ontwikkeld
Acceptatie technologie	Gemiddeld
Risicoperceptie	Hoog
Nadruk op veiligheid	Groot

7.4.2 Eb

Marktwerving is uit de gratie. Op Europees niveau richt de Europese Commissie zich op samenwerking tussen de havens. Ook het Nederlandse beleid is hier op gericht. Door de afnemende economische groei en omvang van de wereldhandel, vinden overheden het noodzakelijk om grote bedragen beschikbaar te maken om investeringen in infrastructuur te realiseren om de economie te stimuleren.

De aandacht voor veiligheid neemt enigszins af. De samenleving is minder risicoavers geworden; Nederlanders zijn eerder bereid om sommige risico's te aanvaarden dan tien jaar geleden. Er wordt mede hierdoor volop gediscussieerd over invoering van nieuwe technologieën om de scheepvaart af te handelen, waarbij de regionale havens het initiatief nemen. De omvang van de schepen neemt toe als gevolg van nieuwe vindingen in de scheepsbouw. Hierdoor kan de omvang van goederenstromen sneller stijgen zonder dat dit tot veel extra schepen leidt. Door terugvallende groei leidt dit echter eerder tot een afname van het aantal schepen. De toegenomen focus op samenwerking stimuleert specialisatie tussen de havens op internationaal niveau, waarbij Rotterdam als hub voor noordwest Europa is gaan functioneren ten kosten van Hamburg en Antwerpen. Dit fenomeen is ook zichtbaar bij de havens op nationaal niveau. De kleinere havens richten zich op de afhandeling van short sea transporten (voornamelijk afkomstig van Rotterdam) en bulk goederen met een regionaal einddoel.

Door de discussie over de invoering van nieuwe technologieën en de stabiele ontwikkeling van het aantal schepen lijkt het aantal loodsverrichtingen te gaan afnemen. De mogelijke invoering van de Marine Electronic Highway met een zeer geavanceerde vorm van Vessel Traffic Management zal waarschijnlijk de loodsplicht grenzen oprekken. Deze trend was sowieso al zichtbaar.

In de haven is de bereidheid om meer risico te nemen toegenomen, net als in de samenleving. Daarom werden al snel verklaringen van vrijstelling afgegeven aan schepen met een lengte tot aan 150 meter afgegeven. Mede hierdoor en doordat de kleinere havens zich hebben toegelegd op de short sea, is het aantal loodsverrichtingen in de kleinere havens drastisch gedaald. Daar staat tegenover dat in de grote havens, de loodsen vooral grote schepen beloodsen. Hierdoor hebben de loodsen problemen om genoeg mensen te vinden; ze hebben namelijk vooral ervaren mensen nodig.

Samenvatting waarde parameters scenario Eb

Parameter	Waarde
Welvaart paradigma	Overheidsinterventies staan centraal
Economische groei	Afnemend
Ontwikkeling van de wereldhandel	Afnemend
EU Havenbeleid beleid	Samenwerking
Nationaal beleid	Samenwerking
Technologie Navigatie	Verder ontwikkeld
Technologie Scheepsbouw	Verder ontwikkeld
Acceptatie technologie	Hoog
Risicoperceptie	Laag
Nadruk op veiligheid	Gemiddeld

7.4.3 Afnemend tij

Het marktwerken heeft de overhand. Zowel in Europa als in Nederland wil de politiek bijvoorbeeld marktwerking in het openbaar vervoer verder doorvoeren. Het Europese zeehavenbeleid heeft als uitgangspunt gekregen dat concurrentie tussen de verschillende Europese havens de algehele concurrentiekracht van Europa zal versterken. De Nederlandse overheid heeft er daarom voor gekozen concurrentie tussen de havens als uitgangspunt te nemen. Omdat de economische groei tegenvalt en er dus een afname van het aantal scheepsbewegingen te zien is, verhevigt deze concurrentie meteen. Haventarieven staan onder druk.

Door de toegenomen concurrentie neemt de druk vanuit de reders toe om meer aandacht te besteden aan de commerciële belangen in de haven. Dit leidt tot een toenemende bereidheid om risico's te nemen. Veiligheid wordt als minder belangrijk ervaren ten opzichte van tien jaar geleden. Hoewel er hierdoor continue wordt gezocht naar mogelijkheden om kosten te besparen met technologie, zijn technologieën zoals Vessel Traffic Management nog lang niet ver genoeg ontwikkeld om al het scheepsverkeer af te wikkelen. Toch is in een aantal havens gekozen voor de aanschaf van een zeer geavanceerd Vessel Traffic Management systeem, met daarbij de gedachte dat dit in de nabije toekomst tot besparingen zou kunnen gaan leiden. Op het gebied van de scheepsbouw zijn wel grote sprongen gemaakt. Er worden steeds grotere schepen afgeleverd. De reders maken gebruik van de mogelijkheden die dit biedt om schaalvoordelen te behalen. Het gebruik van de infrastructuur van de havens wordt daardoor tot het uiterste opgerekt.

De loodsen staan onder druk. Door nadruk op de commerciële belangen in de havens, is de discussie over de hoogte van de tarieven hevig. Ook neemt de druk op de havenmeesters toe om meer vrijstellingen te verlenen. Er is een afname van het aantal loodsverrichtingen. Er is hierdoor geen probleem met het vinden van nieuwe loodsen. Wel zijn de loodsen bezorgd over het ontbreken van maritieme vakmensen met genoeg ervaring. Op de lange termijn ontstaan hierdoor mogelijk een tekort aan gekwalificeerd personeel voor het beloodsen van de grote schepen.

Samenvatting waarde parameters scenario Afnemend Tij

Parameter	Waarde
Welvaart paradigma	De markt staat centraal
Economische groei	Afnemend
Ontwikkeling van de wereldhandel	Afnemend
EU Havenbeleid beleid	Concurrentie
Nationaal beleid	Concurrentie
Technologie Navigatie	Beperkt ontwikkeld
Technologie Scheepsbouw	Beperkt ontwikkeld
Acceptatie technologie	Hoog
Risicoperceptie	Laag
Nadruk op veiligheid	Laag

7.4.4 Opkomend tij

Het vertrouwen in de markt is groeiend. De Europese Commissie heeft marktwerking weer centraal gesteld in haar economisch beleid. Ze is nu op verschillende terreinen gaan kijken waar volgens haar nog meer concurrentie gewenst is. De maritieme sector is het eerste aan de beurt; ze heeft vergaande marktwerking bij de havendiensten voorgesteld aan het Parlement. Hierdoor zouden havens volgens de Commissie op eerlijkere voorwaarden met elkaar kunnen concurreren. De Nederlandse overheid is wat voorzichtiger, maar is wel begonnen met het stimuleren van de verzelfstandiging van alle havenbedrijven. Deze worden daardoor steeds vaker op afstand gezet door de gemeenten. Tegelijkertijd is het havenbeleid er op gericht om concurrentie tussen de havens te vergroten. Dit leidt tot een continue roep om de aanloopkosten zo laag mogelijk te houden.

De havenmeester is zelfstandig gebleven. Er is sprake van een toenemende risicoaversie in de samenleving en daardoor neemt de nadruk op veiligheid in de havens toe. De technologische ontwikkeling op het gebied van navigatie draagt bij aan het vergroten van de veiligheid. De havenmeester heeft nu de beschikking over de nieuwste technieken. Alle havens zijn bijvoorbeeld onderdeel van de Marine Electronic Highway in de Noordzee en hebben een zeer geavanceerd vessel traffic management systeem in de haven. De technologie in de scheepsbouw maakt steeds grotere schepen mogelijk. Reders kiezen echter voor flexibiliteit en maken geen gebruik van de mogelijkheid om nog grotere schepen in te zetten. Groei moet dus worden opgevangen met meer, relatief kleinere, schepen.

De groei van dit aantal kleinere schepen is tegelijkertijd omvangrijk doordat de economische groei hoog is en de ontwikkeling van de wereldhandel positief.

De loodsen krijgen te maken met een toenemend aantal scheepsbewegingen. Tegelijkertijd is het beleid voor vrijstellingen al sinds 2009 hetzelfde is gebleven. Wel helpt het dat er meer techniek aanwezig is in de haven zodat ze beter in staat zijn om hun werk te doen. De loodsen hebben meegedacht over de invoering van nieuwe technologieën. Door de toegenomen drukte en de krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van onder andere de vergrijzing, zijn er maar net genoeg loodsen.

Samenvatting waarde parameters scenario Opkomend Tij

Parameter	Waarde
Welvaart paradigma	De markt staat centraal
Economische groei	Hoog
Ontwikkeling van de wereldhandel	positief
EU Havenbeleid beleid	Concurrentie
Nationaal beleid	Concurrentie
Technologie Navigatie	Verder ontwikkelt
Technologie Scheepsbouw	Verder ontwikkelt
Acceptatie technologie	Gemiddeld
Risicoperceptie	Hoog
Nadruk op veiligheid	Groot

7.5 Beleidsopties

In dit hoofdstuk worden drie concept beleidsopties beschreven. Deze zijn gebaseerd op de gesprekken die zijn gevoerd met de verschillende actoren en onze eigen analyse.

7.5.1 Terug naar de overheid

Deze beleidsoptie kent twee varianten. Beiden nemen als uitgangspunt dat de loodsen weer onderdeel worden van de overheid of een daar aan gelieerde organisatie.

Variant A

De Nederlandse loodsen worden samen met de havenmeesters in één organisatie ondergebracht. Op deze manier wordt de organisatie integraal verantwoordelijk voor de veiligheid in de haven. Dit levert voordelen op voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën gericht op het vergroten van de veiligheid, waaronder de mogelijkheid om Loodsen op Afstand mogelijk te maken. Daarnaast kunnen de loodsen worden ingezet voor verkeersleidingstaken indien er een overschot is (zoals in België al plaats vindt). Een additioneel voordeel is dat de budgetten minder afhankelijk kunnen worden gemaakt van het aantal scheepsbewegingen. Hierdoor wordt het mogelijk om de loodsverrichting direct door de tarieven te blijven financieren, terwijl er bij afname van het aantal scheepsbewegingen meer flexibiliteit is om de kosten op andere manieren te dekken.

Variant B

De Nederlandse loodsen worden onderdeel van de publieke sector en worden geïntegreerd in de organisatie van Rijkswaterstaat. Ze komen onder het directe gezag van de Directeuren Water, Scheepvaart en Realisatie Infrastructuur van de verschillende regio's. Dit heeft als voordeel dat de loodsen directer betrokken zijn bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën die de veiligheid op het water moeten vergroten. Ook kan op deze manier het budget voor de loodsen minder afhankelijk worden gemaakt van het aantal scheepsbewegingen. De loodsen worden ambtenaar en moeten daarmee voldoen aan het Algemeen rijksambtenarenreglement en de Collectieve arbeidsvoorwaarden die gelden voor ambtenaren en waarin onder andere wacht- en rusttijden zijn gespecificeerd die afwijken van de huidige situatie.

7.5.2 Handhaven huidige situatie

Deze beleidsoptie gaat er van uit dat de huidige situatie gehandhaafd blijft. Ook na 2019. De loodsen blijven als enige aanbieder loodsdiensten aanbieden, onder toezicht van de NMa. Er zijn in deze optie wel een aantal verbeteringen mogelijk. Ten eerste krijgt het Loodswezen een Raad van Toezicht. Hierin worden de belangen van alle actoren vertegenwoordigd. Deze Raad van Toezicht heeft de bevoegdheid om bepaalde veranderingen af te dwingen indien zij dit gewenst acht. De taak van de Raad van Toezicht is om toe te zien op de bedrijfsvoering van het Loodswezen, waarbij zij vooral de innovatie en efficiëntie van het Loodswezen zal moeten stimuleren. Ten tweede krijgt het Loodswezen de verplichting om een reserve op te bouwen in de jaren dat er relatief veel scheepsbewegingen plaats vinden. De reserve wordt opgebouwd met de extra omzet die in die jaren wordt gerealiseerd. Deze wordt dus niet langer teruggegeven aan de scheepvaart. In de jaren dat het minder gaat dan kan de reserve vervolgens worden ingezet om tekorten in de exploitatie af te dekken.

Op deze manier wordt er geen drastische verandering aangebracht in de bestaande situatie. Hierdoor worden dus allerlei kosten die gaan ontstaan als verandering teweeg wordt gebracht voorkomen.

7.5.3 Invoering marktwerking

In deze beleidsopties is de invoering van marktwerking het uitgangspunt. Als de prepensioen problematiek is opgelost en de kruissubsidies zijn afgebouwd wordt het mogelijk voor iedereen om loodsdienstverlening aan te bieden. Voorwaarde is wel dat aan de eisen van de overheid wordt voldaan wat betreft kwaliteit en veiligheid. Het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening wordt gedaan door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In Amsterdam en Rotterdam kunnen verschillende organisaties naast elkaar functioneren. Hier wordt toelating mogelijk door middel van registratie en na doorlichting van de aanbieder. Ook kan gekozen worden voor aanbesteding. In de noordelijke havens en de Scheldemonden is het volume mogelijk ontoereikend om verschillende partijen naast elkaar te laten functioneren. Hier zal waarschijnlijk moeten worden aanbesteed.

7.6 Score van de beleidsopties

In deze paragraaf worden de beleidsopties gescoord ten opzichte van de scenario's. Elke beleidsoptie wordt gescoord op basis van haar relatieve effectiviteit en efficiëntie (verhouding kosten en kwaliteit). Om de effectiviteit te kunnen beoordelen dient het publieke belang waaraan het beleid een bijdrage dient te leveren te worden bepaald. Het Rijksbeleid ten aanzien van het Loodswezen is gericht op het realiseren van een bijdrage aan de veiligheid en vlotheid van de verkeerstromen in de haven. Veiligheid wordt gedefinieerd als het voorkomen van ongelukken in de haven. Vlotheid heeft betrekking op de snelle afwikkeling van het scheepvaart verkeer. De beleidsopties worden effectiever naarmate zij een betere bijdrage leveren aan deze twee publieke belangen. De efficiëntie heeft betrekking op de kosten die gemaakt moeten worden om het product beloodsing te realiseren. Daarnaast heeft het ook betrekking op de kosten die de overheid moet maken om de te zorgen dat de beloodsing plaats vindt, zoals kosten voor toezicht, aanbestedingen, etc.. Deze kosten worden beschouwd ten opzichte van een vaststaande kwaliteit van het product.

Hieronder wordt de score per beleidsoptie weergegeven.

Score per beleidsoptie

Scenario Criterium	Vloed	Eb	Afnemend tij	Opkomend tij
Terug naar de overheid (A)				
Veiligheid	+++	+++	+++	+++
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+-	---	---	---
Terug naar de overheid (B)				
Veiligheid	+-	+-	+-	+-
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	---	---	---	---
Handhaven huidige situatie				
Criterium				
Veiligheid	+-	+-	+-	+++
Vlotheid	+-	+++	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+-	+-	+-	+-
Invoering marktwerking				
Veiligheid	+++	+-	+-	+-
Vlotheid	+-	+-	+-	+-
Kosten vs. kwaliteit	+++	+-	+-	+-

7.7 Conclusie

In deze paragraaf zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de haven weergegeven die van belang zijn voor de loodsen. Deze trends en ontwikkelingen vormen het uitgangspunt voor een aantal scenario's die een mogelijke toekomst voor de loodsen beschrijven. Naast deze trends en ontwikkeling zijn ook een drietal beleidsopties beschreven. Deze zijn vervolgens gescoord op effectiviteit en efficiëntie ten opzichte van de verschillende scenario's met behulp van de criteria Veiligheid, Vlotheid en Kosten vs. Geleverde kwaliteit.

De onderstaande tabel geeft deze scores samengevat weer:

Scenario Optie	Vloed	Eb	Afnemend tij	Opkomend tij
Terug naar de overheid (A)	5	5	5	5
Terug naar de overheid (B)	3	3	4	4
Handhaven huidige situatie	5	6	5	7
Invoering marktwerking	7	3	5	6

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de beleidsoptie 'handhaven van de huidige situatie' de beste score oplevert. Het handhaven van de huidige situatie zal er voor zorgen dat er relatief gezien op ieder criterium goed wordt gescoord ten opzichte van de andere twee opties. Als er voor wordt gekozen om de loodsen terug naar de overheid te brengen, dan zorgt dit er voor dat de veiligheid altijd optimaal gehandhaafd. Deze optie scoort echter minder goed op de kosten van het leveren van loodsdiensten. Bij de invoering van marktwerking is dit juist andersom. De veiligheid is minder goed gewaarborgd, terwijl de kosten relatief lager zijn.

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen weergegeven gericht op het proces van beleidsvorming over en toezicht op de loodsen. In dit hoofdstuk hebben wij een aantal noties een plaats gegeven die niet direct een plek konden krijgen in de hoofdtekst maar wel door ons van grote toegevoegde waarde voor dit dossier worden gevonden.

8.1 *Probeer toe te werken naar een stabiele situatie*

De loodsen zijn in 1988 verzelfstandigd. Sindsdien is er veel veranderd in de manier waarop toezicht werd gehouden op de loodsen. Dit heeft aan de ene kant te maken met de kwaliteit van het toezicht. Aan de andere kant lijkt er ook een grote mate van politieke interesse te bestaan voor de manier waarop toezicht wordt gehouden die tot veel discussie leidt. De huidige situatie is dat er tot 2019 geen duidelijkheid is over het wel of niet invoeren van marktwerking. Uit onze gesprekken met de verschillende actoren blijkt dat er één thema is waarover alle actoren het eens zijn: er is behoefte aan duidelijkheid over de manier waarop de loodsdienstverlening wordt georganiseerd. Onze eerste aanbeveling is dan ook om zo spoedig mogelijk een besluit te nemen over de manier waarop de loodsdienstverlening wordt georganiseerd.

8.2 *Probeer rationaliteit te brengen in de discussie*

Een politieke discussie is per definitie een proces waarin ratio, belangen en emotie door elkaar heen lopen. In de discussie over de manier waarop de loodsdienstverlening dient te worden georganiseerd is dit niet anders. Wij zijn veel verschillende argumenten tegen gekomen die niet gebaseerd zijn op feiten of slecht onderbouwd kunnen worden. Die argumenten worden ingezet in verschillende discussies, waarbij de belangrijkste de afbouw van de kruissubsidies en het loodsen op afstand zijn. Wij zijn van mening dat verder onderzoek de discussie over deze thema's zou kunnen beëindigen. Concreet bevelen wij daarom aan vier onderzoeken uit te voeren met de volgende vraagstellingen:

- Wat is de prijselasticiteit van de aanlooptarieven?
Het doel van deze vraagstelling is om inzicht te krijgen in de mate waarin een verhoging van de aanlooptarieven leiden tot een afname van het aantal schepen dat gebruikt maakt van deze havens. Onderdeel van dit onderzoek zou moeten zijn het inzichtelijk maken van de kostencomponenten waaruit de aanlooptarieven bestaan en welk gedeelte de loodstarieven bijdragen aan de aanlooptarieven.
- Wat zijn de voorwaarden waaronder Loodsen op Afstand structureel mogelijk is?
Het doel van deze vraagstelling is om vast te stellen wat noodzakelijke voorwaarden zijn voor het introduceren van Loodsen op Afstand. Daarbij is niet de vraag of het op dit moment mogelijk is. Wel heeft deze vraag betrekking op de specificaties waar aan een toekomstig systeem zou moeten voldoen om Loodsen op Afstand mogelijk te maken zonder dat er sprake is van langere wachttijden voor schepen. Ook heeft de vraag betrekking op wat het zou betekenen voor de wachttijden als met de huidige stand van de techniek Loodsen op Afstand werd geïntroduceerd.

- Wat is de benodigde kwaliteit van dienstverlening van de loodsen die volgens de verschillende actoren moet worden behaald?
Het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van het Loodswezen heeft een grote impact op de tariefstelling van het Loodswezen. Onderzoek naar de benodigde kwaliteit van de dienstverlening moet inzicht bieden in de verhouding tussen kwaliteit en prijsstelling.
- Wat zijn de werkelijke administratieve lasten van het Loodswezen?
Wij bevelen aan een onderzoek te verrichten naar de daadwerkelijke administratieve lasten van het Loodswezen als gevolg van de invoering van de Wet. De door het Loodswezen opgegeven administratieve lasten worden door ons hoog geacht en een nader onderzoek moet meer inzicht geven in de daadwerkelijke administratieve lasten.

8.3 *Bedrijfsvoering loodsen en het consultatieproces*

Het proces van totstandkoming van het tariefbesluit functioneert op dit moment nog niet optimaal. Dit heeft aan de ene kant te maken met het feit dat het proces pas net functioneert. Aan de andere kant valt ons ook op dat de gebruikers van de Loodsdiensten moeite hebben om de discussie over het kostenniveau van de loodsen te voeren. Dit heeft te maken met de transparantie die is aangebracht in het tot stand komen van het tariefvoorstel en de kwaliteit van de opgeleverde gegevens die daar in staan. Daar is niet zo veel meer op aan te merken. De discussie hierover is dan ook niet meer te voeren. Wel is er nog discussie mogelijk over de mate waarin de bedrijfsvoering van de loodsen efficiënter kan worden. Discussies dienen dan te gaan dan over de plaatsing van de boei, het gebruik van helikopters, etc. Dit vraagt om een integrale benadering van de bedrijfsvoering van het loodswezen tijdens het consultatieproces. Wij bevelen dan ook aan om te kiezen voor een bredere agenda voor de consultatieronden. Deze zouden niet alleen over het tariefvoorstel moeten gaan, maar ook over mogelijkheden om de bedrijfsvoering van de loodsen te verbeteren. Dit zorgt er voor dat de loodsen meer moeten na denken over manier waarop zij hun bedrijfsvoering efficiënter kunnen maken en zorgt daarmee voor meer innovatie.

8.4 *Empower de gebruiker*

Om te zorgen dat de discussie over de bedrijfsvoering van de loodsen voldoende inhoud krijgt, dienen de gebruikers beter vertegenwoordigd te zijn (aanwezigheid, inhoudelijke kennis en inbreng leveren) en daarmee meer invloed krijgen. Op dit moment zijn er gebruikers (onder andere de vissers en HSBA) die niet vermeld worden in de Wet als partijen die aanwezig moeten zijn in de consultatie. Deze partijen zouden alsnog deel moeten nemen aan de consultatie. Daarnaast is het van belang dat de gebruikers in staat zijn om hun mening te geven over de bedrijfsvoering van de loodsen. Dit betekent dat zij voldoende ervaring moeten opdoen met het beoordelen van bedrijfsvoeringprocessen en zich moeten organiseren. Wij bevelen aan te onderzoeken hoe de organisatie van de gebruikers procesmatig en inhoudelijk kan worden ondersteund. Een mogelijkheid daartoe is het op een gestructureerde wijze inzichtelijk maken van de factoren die impact hadden gehad op de ontwikkeling van het kostenniveau van het Loodswezen in de periode 2003-2008.

Bijlage 1: Interview Items

Trends

- Hoe ontwikkelt de scheepvaart sector zich op dit moment?
- In hoeverre heeft de economische crisis een impact op de sector?
- In hoeverre speelt veiligheid een belangrijke rol in de sector?
- Beschouwt u het loodsen als een zwaar beroep?
- Hoe ontwikkelt volgens u de arbeidsmarkt voor scheepvaart/loodsen zich?
- Wat zou u vinden van loodsen op afstand?
- Waar zou eventueel samenwerking met de Belgische loodsen verbeterd kunnen worden?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste politieke ontwikkelingen die een impact hebben op het Loodswezen / scheepvaart (NL en EU)?

Evaluatieve gedeelte

- Wat vindt u van de ontwikkeling van de tarieven?
- In hoeverre wordt u betrokken bij de vaststelling van de tarieven?
- Vindt u dat u voldoende invloed kan uitoefenen op de vastgestelde tarieven?
- Waar zou volgens u op bespaard kunnen worden?
- Als de Wet gehandhaafd zou worden, wat zou er dan verbeterd moeten worden in het proces van totstandkoming van de tarieven?

Toekomstig beleid

Hoe vindt u dat toekomstig beleid er uit zou moeten komen te zien?

- a. Terug naar de overheid
- b. Huidige situatie behouden
- c. Invoeren van totale marktwerking

Waarom vindt u dat?

Heeft u nog andere suggestie voor nieuw beleid?

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Persoon	Organisatie
M. Dorsman	KVNR
T. Netelenbos	KVNR
J.W. van der Heul	Havex/ Vereniging Zeeuwse Cargadoors
J. Stokroos	Groningen Seaports
René Genee	Groningen Seaports
G.H.A. Suy	Zeeland Seaports
W. Vonck	Rijkswaterstaat/ Rijkshavenmeester
Eric Wagenborg	Wagenborg Stevedoring, SBE
J.D. Kimkes	SBE
A. Kee	Haven Amsterdam
H.H. Kneepkens	Haven Amsterdam
J.C. Lems	Havenmeester Rotterdam / Rijkshavenmeester
R. de Boer	Gemeente Harlingen
P. H. M. Scheffer	Gemeente Harlingen
F. Grijpstra	Havenmeester Harlingen
R. Buitenwerf	HSBA
W. Hobée	Haven Rotterdam
V. Koopman	ORAM
P. Mollema	Haven Rotterdam
R.T. van der Zanden	NMA
J.M. Groenendijk	NMA
E.M. van Dijk	Loodswezen
W.N. Dorst	Loodswezen
R. van Gooswilligen	Loodswezen
M.W. van Sluis	Deltalinqs
R.J. van der Kluit	Rijkshavenmeester Schelde

Analyse pensioenen

In het kader van onze opdracht de FLO/FLP-voorzieningen voor het Loodswezen te beoordelen per 31 december 2008 hebben wij de rapportage van PriceWaterhouseCoopers gedateerd 20 mei 2009 over de financiële verantwoording van de FLO/FLP over 2008 beoordeeld.

Wij hebben ons daarbij gebaseerd op genoemde rapportage en de informatie verkregen tijdens de bespreking 8 juni met directieleden van het Loodswezen. Conform de afspraken hebben wij ons beperkt tot de beoordeling van de gehanteerde uitgangspunten en de resultaten van de berekeningen met als doel tot een oordeel te komen over de voorziening die door PriceWaterhouseCoopers in haar rapportage wordt vastgesteld.

Uitgangspunten

Volgens de rapportage van PriceWaterhouseCoopers zijn voor de berekeningen de grondslagen en kostenopslagen gehanteerd van Stichting Beroepspensioenfonds Loodsen (BPL) voor de reservering van het FLP en van de huidige herverzekeringsovereenkomst van de Stichting Pensioenfonds Loodswezen (SPL) voor de reservering van het FLO (zie bladzijde 5, paragraaf 4 van het rapport en de bijlage). Wij achten dit een passende en pragmatische aanpak. De gehanteerde grondslagen zijn naar ons oordeel voldoende actueel. Wel wijzen wij erop dat de grondslagen voor de reserveringen voor het FLP gekoppeld zijn aan de RenteTermijnStructuur (RTS) en de solvabiliteitsopslag van het BPL. Wijzigingen in de RTS en de dekkingsgraad van het BPL kunnen dus tot een fluctuatie van de nog te financieren reserveringen leiden. Ten opzichte van 31 december 2008 is de RTS per 31 juli 2009 tot 15 jaar lager dan per 31 december 2008. Aangezien de meeste voorzieningen een kortere looptijd hebben, betekent dit dat de voorziening hoger zal worden vastgesteld. Tevens kan een herstel van de dekkingsgraad van het BPL tot een hogere solvabiliteitsopslag leiden.

In de grondslagen van het SPL is een contractuele kostenopslag van 17.3% begrepen. Onderdeel hiervan is een opslag voor beleggingskosten van 10% van de premie. Zoals ook in de rapportage van PriceWaterhouseCoopers wordt opgemerkt is deze opslag, gegeven de omvang en de relatief korte looptijd van de voorziening, hoog ten opzichte van wat op dit moment in de markt gebruikelijk is. Het is ons niet duidelijk waarom deze opslag zo hoog is vastgesteld.

Hoewel tarieven en contractuele afspraken in onderhandeling tussen partijen worden vastgesteld, moet dit percentage naar ons oordeel fors naar beneden kunnen, eventueel door nadere afspraken te maken over de beleggingen die specifiek gekoppeld zijn aan de voorzieningen die ten behoeve van de FLO worden aangehouden. In de rapportage van PriceWaterhouseCoopers wordt opgemerkt dat het herverzekeringscontract op dit moment verlieslatend is voor de herverzekeraar, zodat aanpassing van de voorwaarden bemoeilijkt kan worden. Wij hebben niet kunnen vaststellen of het herverzekeringscontract op dit moment verlieslatend is, wat hiervan de oorzaak is en of dit de aanpassing van de overeenkomst kan bemoeilijken.

Uit de rapportage blijkt dat de actuaris geen rekening heeft gehouden met vertrek- en deelname kansen en salarisstijgingen voor de berekening van de FLO voorziening. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van het Loodswezen blijkt dat het verloop onder de deelnemers zeer beperkt is en dat door de zwaarte van het beroep de animo om deel te nemen aan de FLO regeling hoog is. Door geen rekening te houden met vertrek- en deelnamekansen wordt impliciet verondersteld dat alle huidige deelnemers van de regeling gebruik zal maken. Wij achten dit, mede uit prudentieoverwegingen, een passende veronderstelling.

De FLO regeling voorziet in een uitkering waarvan de hoogte afhankelijk is van het laatst verdiende salaris. Het is daarom gewenst dat een adequate inschatting wordt gemaakt van de te verwachten salarisstijging van de betreffende groep deelnemers. Zoals in het vervolg van de rapportage zal blijken wordt ten aanzien van FLO en FLP uitkeringen verondersteld dat deze welvaartsvast gehouden worden door middel van een jaarlijkse stijging van 2,5%. In dat kader achten wij de veronderstelling dat de deelnemers geen salarisstijging zullen doormaken tot aan de uittreedleeftijd niet waarschijnlijk. Mogelijk leidt dit tot een aanvullende last voor de groep deelnemers waarvan de uitkering nog niet is ingegaan.

Zowel van de FLP als de FLO uitkering wordt verondersteld dat deze na ingang welvaartsvast zal worden gehouden. Hiervoor wordt verondersteld een jaarlijkse stijging van 2,5%. Het is ons niet duidelijk welke indexcijfer of maatstaf wordt gehanteerd voor de bepaling van de jaarlijkse stijging van de uitkering om de welvaartsvastheid te garanderen. Veelal wordt hiervoor een koppeling gelegd naar de loonontwikkeling in de branche of een loonindexcijfer. Tot en met 2008 was 2,5% een acceptabel niveau. Gegeven de huidige economische ontwikkelingen achten wij een jaarlijkse loonstijging van 2,5% op de relatief korte termijn van de uitkeringen aan de hoge kant. Als een iets lager percentage wordt verondersteld, levert dit een verlagend effect op de voorziening op.

Uit een vergelijking van de uitkeringen over 2008 en 2009 blijkt dat de FLP uitkeringen in 2009 ten opzichte van 2008 met ca. 2,3% zijn gestegen. De ingegane FLO uitkeringen zijn met ca 5,0% gestegen. Het is ons niet duidelijk waar deze relatief grote stijging op is gebaseerd en doet vermoeden dat de stijging van FLP en FLO op verschillende maatstaven zijn gebaseerd. De vraag daarbij is of een gelijk uitgangspunt ten aanzien van de stijging van de uitkering na ingang gerechtvaardigd is.

FLP uitkeringen

Naar wij begrepen hebben bestaat er per 31 december 2008 alleen nog een achterstand in de financiering van het FLP voor de post-actieve Loodsen. Uit het overzicht van de uitkeringen in 2009 blijkt dat een drietal deelnemers aan de regeling nog geen uitkering ontvangen. Dit zijn deelnemers geboren na 1 januari 1955 en bereiken daarom pas na 1 januari 2010 de minimumleeftijd van 55 jaar. Voor twee van deze deelnemers is ook een voorziening bepaald vanuit de AAW/WAZ. Deze deelnemers zijn daarom arbeidsongeschikt. Voor een deelnemer is echter geen voorziening bepaald vanuit de AAW/WAZ. Dit betekent dat deze deelnemer na 1 augustus 2004 arbeidsongeschikt is geworden. Het is ons niet duidelijk of er voor of namens deze deelnemer een vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering is afgesloten, die voorziet in een uitkering gedurende de periode dat deze deelnemer recht heeft op een FLP uitkering. De contante waarde van deze uitkeringen zou in mindering moeten worden gebracht op de uit te keren FLP bedragen. Het effect hiervan is waarschijnlijk niet materieel.

FLO uitkeringen deelnemers geboren voor 1954

Voor deelnemers geboren voor 1954 is de FLO regeling ongewijzigd voortgezet. Voor zover uit de stukken blijkt is voor alle deelnemers in de groep de uitkering ingegaan. Voor alle deelnemers geboren na 1950 is een voorziening getroffen voor verschuldigde heffingen. Dit veronderstelt dat alle deelnemers geboren in 1950 voor 1 januari 2006 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot uittreding.

FLO uitkeringen deelnemers geboren vanaf 1954

Voor deelnemers geboren vanaf 1954 is de FLO regeling komen te vervallen en is een overgangsregeling in de plaats gekomen. In de overgangsregeling wordt de hoogte van de aanvulling bepaald door het aantal punten dat een deelnemer kan verkrijgen. Het aantal punten is afhankelijk van de geboortedatum en de datum waar vanaf werd deelgenomen in de voorgaande regeling. Wij hebben het aantal punten dat aan een deelnemer is toegekend niet kunnen controleren en alleen beoordeeld op plausibiliteit. Op grond hiervan hebben wij geen opmerkingen.

In de berekening van de voorzieningen is voor een zestal deelnemers geen voorziening getroffen voor heffingen per 31 december 2008. Het is ons niet duidelijk waarom voor deze deelnemers geen reservering voor heffingen is getroffen. Indien voor deze deelnemers wel een reservering voor heffingen zou moeten worden getroffen schatten wij deze in op ca. 0,6 mln. Deze schatting is gebaseerd op toepassing van het percentage Voorziening Heffingen van deelnemers die tot dezelfde leeftijd behoren.

Samenvatting

Wij hebben de rapportage van PriceWaterhouseCoopers over de financiële verantwoording van de FLO/FLP over 2008 beoordeeld.

Ten aanzien van de uitgevoerde berekeningen constateren wij enkele resultaten en effecten die wij niet direct kunnen plaatsen. Het betreft het ontbreken van een Voorziening Heffingen voor zestal deelnemers geboren na 1954 en het verloop van de Voorziening Heffingen in deze groep.

Ten aanzien van de gehanteerde uitgangspunten merken wij op dat wij de veronderstelde stijging van de uitkeringen na ingang relatief hoog achten en dat geen rekening is gehouden met een stijging van het salaris voor ingang voor deelnemers geboren na 1954.

FLP voorziening de rapportage van PriceWaterhouseCoopers:	79,9 mln.
Schatting effect 0,5% lagere stijging na ingang	<u>-/- 1,3 mln.</u>
FLP voorziening na correctie:	78,6 mln.
 FLO geboren voor 1954	 32,9 mln.
Schatting effect 0,5% lagere stijging na ingang	<u>-/- 0,5 mln.</u>
FLO voorziening voor deelnemers geboren voor 1954 na correctie:	32,4 mln.
 FLO geboren vanaf 1954	 24,8 mln.
Schatting extra voorziening heffingen ontbrekende deelnemers	0,6 mln.
Schatting Extra voorziening agv stijging van het salaris voor ingang	2,0 mln.
Schatting effect 0,5% lagere stijging na ingang	<u>-/- 0,5 mln.</u>
FLO voorziening voor deelnemers geboren vanaf 1954 na correctie	26,9 mln.
 Totaal aan te houden voorziening na correctie:	
FLP voorziening:	78,6 mln.
FLO voorziening voor deelnemers geboren voor 1954:	32,4 mln.
FLO voorziening voor deelnemers geboren vanaf 1954:	<u>26,9 mln.</u>
Totaal	137,9 mln.
 Totaal na correctie	 137,9 mln.
Totaal voor correctie	<u>-/- 137,6 mln.</u>
Totaal correctie	0,3 mln.

Conclusie

Wij hebben de rapportage van PriceWaterhouseCoopers over de financiële verantwoording van de FLO/FLP over 2008 van het loodswezen beoordeeld. Op basis van een globale controle achten wij de resultaten van de uitgevoerde berekeningen inclusief de genoemde uitgangspunten en voorbehouden plausibel. Ten aanzien van de gehanteerde assumpties zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Het netto effect van alle kanttekeningen schatten wij nagenoeg neutraal in.

Bijlage 2: Actuariële uitgangspunten

FLP:

Sterftetafel:	Prognosetafels GBM 2005-2050 met een leeftijdsterugstelling van 2 jaar voor de man
Rekenrente:	Rentetermijnstructuur (RTS) per 31 december 2008
Kostenopslagen	0,5% Excassokosten 13,4% Solvabiliteitsopslag

FLO

Sterftetafel:	Collectief 2003 met een leeftijdsterugstelling van 1 jaar voor de man
Rekenrente:	4%
Kostenopslagen	1,5% Excassokosten 2,0% Administratiekosten 10% vergoeding beleggingskosten 1,9% Vergoeding voor solvabiliteit 1,9% Vergoeding voor aanvullend beleggingsrisico