



Beoordelingskader efficiëntie, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening – versie 2023

Ons kenmerk : ACM/UIT/597178
Zaaknummer : ACM/22/178359
Datum : 16-05-2023

Samenvatting

De Loodsenwet is gewijzigd op 1 januari 2022. Dit heeft gevolgen voor het beoordelingskader waarmee de ACM sinds 2012 de tariefvoorstellen van de NLc beoordeelt. De ACM heeft het beoordelingskader na inspraak van de NLc aangepast zodat dit aansluit op de nieuwe wetgeving. Dit document bevat het nieuwe beoordelingskader, gebaseerd op de huidige stand van zaken.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Achtergrond	2
1.1. Inhoud wetswijzingen	2
1.2. Uitspraak van het CBb	2
1.3. Het kostentoerekeningssysteem	3
2 Definities	3
2.1. Efficiëntie	3
2.2. Kwaliteit	4
2.3. Productiviteit	4
3 Uitgangspunten	4
3.1. De meest efficiënte werkwijze	4
3.2. Factoren die bijdragen aan kwaliteit	5
3.3. Het verband tussen tariefvoorstellen en de meest efficiënte werkwijze	5
3.4. Het verband tussen de meest efficiënte werkwijze en kwaliteit	5
3.5. Het verband tussen de meest efficiënte werkwijze en productieomvang	5
4 Indicatoren	6
4.1. Efficiëntie-indicatoren	6
4.2. Beoordeling kwaliteit	7

1 Achtergrond

De Nederlandse Loodsencorporatie (vanaf nu: NLc) heeft een monopolie op de loodsdiensten in Nederland. Daarom is er onafhankelijk toezicht op de tarieven, die wettelijk niet hoger mogen zijn dan de kosten inclusief een redelijk rendement. De NLc legt jaarlijks een tariefvoorstel voor aan de Autoriteit Consument en Markt (vanaf nu: ACM) voor de tarieven van het daaropvolgende kalenderjaar (artikel 4.10, eerste lid, Besluit Markttoezicht Registerloodsen). De ACM beoordeelt of de voorgestelde tarieven voldoen aan de wet en stelt vervolgens de tarieven vast volgens artikel 27f, eerste lid, van de Loodsenwet. Indien de voorgestelde tarieven niet voldoen aan de wettelijke eisen, kan de ACM de tarieven in afwijking van het voorstel vaststellen. Onderdeel van de wettelijke eisen is dat het tariefvoorstel in voldoende mate moet bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. In het vervolg van dit beoordelingskader verwijst de ACM naar deze wettelijke eis met: in voldoende mate bijdragen aan de EPK. Om te beoordelen of hieraan wordt voldaan heeft de ACM tot 2023 een beoordelingskader gebruikt dat in 2012 is opgesteld. Omdat de Loodsenwet op 1 januari 2022 is gewijzigd, heeft de ACM met ingang van 2023 dit beoordelingskader aangepast.

1.1. Inhoud wetswijzingen

Ten eerste is artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de Loodsenwet gewijzigd. Deze wijziging betreft een reductie van het aantal uurtarieven naar slechts twee soorten. Het betreft een uurtarief voor direct productieve loodstaken (vanaf nu: DPL) en indirect productieve loodstaken (vanaf nu: IPL). Het effect hiervan op het beoordelingskader is te vinden in paragraaf 4.1.

Ten tweede is artikel 27ca, eerste lid, van de Loodsenwet gewijzigd. Indien het aantal loodsreizen in een tariefvoorstel hoger wordt geschat dan het jaar ervoor, zal de NLc voortaan naast de voorheen gebruikelijke berekening ('cost-plus' genoemd), ook een alternatieve berekening ('price-cap') moeten opstellen om een tariefmutatie te berekenen. De ACM beoordeelt in dat geval zowel de cost-plus berekening als de alternatieve berekening, en zal in haar tariefbesluit beide toelichten. De tarieven worden in dat geval vastgesteld op basis van de laagste tariefmutatie van de cost-plus berekening en de alternatieve berekening. Het beoordelingskader speelt geen rol bij de nieuw ingevoerde alternatieve berekening. De alternatieve berekening is namelijk niet gebaseerd op kosten.¹ Het beoordelingskader heeft betrekking op het beoordelen van kosten (de cost-plus berekening dus) (zie ook paragraaf 1.2).

Ten derde is er een aanvulling op artikel 27g, eerste lid, opgenomen in de Loodsenwet. Artikel 27g, eerste lid, stelt dat de ACM afwijkt van het tariefvoorstel van de NLc, indien dit voorstel in onvoldoende mate bijdraagt aan de EPK². In aanvulling hierop is in artikel 27c, lid 9 opgenomen dat het aan de NLc is om aannemelijk te maken dat het tariefvoorstel in voldoende mate bedraagt aan de EPK (zie ook paragraaf 1.2). De ACM gaat daarom bij haar beoordeling uit van het tariefvoorstel.

1.2. Uitspraak van het CBb

Indien de ACM oordeelt dat het tariefvoorstel van de NLc in onvoldoende mate bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, stelt

¹ Zie Besluit markttoezicht registerloodsen, artikel 4.14. De tariefmutatie in de alternatieve berekening is gebaseerd op een indexatie en een efficiencykortingspercentage.

² Deze afkorting staat niet in de wettekst. Zie de inleiding van Hoofdstuk 1 Achtergrond voor een toelichting.

zij tarieven vast in afwijking van dit voorstel (artikel 27g van de Loodsenwet, eerste lid, aanhef en onder b). Volgens een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (vanaf nu: CBb) uit 2010³ moet dan wel met enige evidentie blijken dat een bepaalde kostenpost niet aan dit criterium voldoet. Daaruit volgt tevens dat de ACM ter invulling van dit criterium een ‘heldere en op zijn aanvaardbaarheid toetsbare opvatting’ dient te hebben over het volgende⁴:

1. De meest efficiënte werkwijze van registerloodsen.
2. De factoren die al dan niet bijdragen aan de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.
3. Het verband op de korte en lange termijn tussen tariefvoorstellen en het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.
4. Het verband tussen werkwijze, productiviteit en kwaliteit.

Het beoordelingskader heeft enkel betrekking op het beoordelen of het tariefvoorstel voldoende bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. De Loodsenwet beschrijft ook andere mogelijkheden om van een tariefvoorstel af te wijken in artikel 27g. Dit beoordelingskader gaat niet over deze mogelijkheden.

1.3. Het kostentoerekeningssysteem

Tot slot is ook het kostentoerekeningssysteem (vanaf nu: KTS) waarop de NLc de tariefvoorstellen baseert van belang. Het KTS is een toetssteen bij de beoordeling van het tariefvoorstel. Momenteel geldt het “Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2023-2027”. Na vaststelling van een nieuw KTS wordt overwogen of het beoordelingskader aangepast moet worden. Hetzelfde geldt bij een tussentijdse wijziging van een KTS.

2 Definities

De begrippen efficiëntie, productiviteit en kwaliteit hebben een centrale rol in de uitspraak van het CBb (zie paragraaf 1.2). Het is belangrijk toe te lichten hoe de ACM met deze begrippen omgaat. Daarbij is belangrijk dat de volgende informatie beschikbaar is in de tariefvoorstellen van de NLc:

- a. Outputgegevens (het aantal loodsreizen)
- b. Inputgegevens (bijvoorbeeld het aantal bestede uren, of de kosten)
- c. Kwaliteitsgegevens (bijvoorbeeld cijfers uit het klanttevredenheidsonderzoek)

2.1 Efficiëntie

Efficiëntie is het bereiken van een doel met gebruik van zo min mogelijk input (zoals arbeid, grondstoffen of geld). De ACM definieert efficiëntie daarom als volgt:

Efficiëntie = output / input.

Er is sprake van een verbetering van de efficiëntie als bij een gelijke output (aantal loodsreizen) minder input (bijvoorbeeld geld) benodigd is. Later in dit beoordelingskader gaat de ACM in op de rol van de kwaliteit en productiviteit van de loodsdienstverlening.

³ CBb, 6 december 2010, LJN: BO6669.

⁴ CBb, 6 december 2010, LJN: BO6669.

De ene loodsreis is niet hetzelfde als de andere. Zo kan de duur van verschillende loodsreizen uiteenlopen. Indien de samenstelling van het geheel aan loodsreizen over de tijd verandert (bijvoorbeeld doordat het aantal loodsreizen in een regio met lange trajecten toeneemt), zal de ACM dit in de beoordeling meenemen.

2.2 Kwaliteit

Kwaliteit is het geheel van eigenschappen van de loodsdienst dat van belang is voor het voldoen aan wettelijke en maatschappelijke eisen en klantbehoeften. De kwaliteitseisen ten aanzien van de dienst zijn (onder meer) neergelegd in algemeen verbindende voorschriften van de Rijksoverheid en in de verschillende verordeningen van de NLc. De ACM verwacht dat het tariefvoorstel van de NLc verschillende gegevens bevat over de kwaliteit, zoals bijvoorbeeld de tijdigheid van de loodsdienst, of de gemiddelde beoordeling van de loodsdienst uit het klanttevredenheidsonderzoek.

2.3 Productiviteit

In het 'Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen 2012' was het volgende opgenomen: "De begrippen efficiëntie en productiviteit liggen zeer dicht bij elkaar: de productiviteit is een kwantitatieve maatstaf om te bepalen wat het niveau van de efficiëntie is."

De ACM maakt in dit beoordelingskader geen onderscheid meer tussen beide begrippen en zal hierna alleen het begrip 'efficiëntie' hanteren zoals toegelicht in paragraaf 2.1. Om te beoordelen of een tariefvoorstel in voldoende mate bijdraagt aan de EPK wordt de efficiëntie beoordeeld in samenhang met de kwaliteit (zie paragraaf 3.4) en de productieomvang (zie paragraaf 3.5). De productieomvang is het aantal loodsreizen.

3 Uitgangspunten

Dit hoofdstuk geeft nader invulling aan artikel 27g van de Loodsenwet, eerste lid, aanhef en onder b (zie ook paragraaf 1.2). De ACM gaat hierbij in op de door het CBb benoemde begrippen (zie ook paragraaf 1.2).

3.1 De meest efficiënte werkwijze

Het is voor de ACM niet mogelijk om een oordeel te geven over de absolute hoogte van de efficiëntie van het Loodswezen. De reden is dat een maatstaf daarvoor, zoals bijvoorbeeld een benchmark, ontbreekt. De ACM beoordeelt wel jaarlijks de veranderingen in efficiëntie ten opzichte van het vorige jaar. Ook heeft de ACM aandacht voor de lange termijn trend over meerdere jaren omdat een afname van de efficiëntie in een enkel jaar een eenmalige uitschieter kan zijn, of anderszins niet representatief.

Uitgangspunt van de ACM is dat de efficiëntie, beoordeeld in samenhang met de kwaliteit en productiviteit, niet afneemt. Zo moet het Loodswezen op grond van artikel 27c, zevende lid, onder g, jaarlijks in het tariefvoorstel een algemene besparing op de kosten opnemen. De ACM acht het ook van belang dat het Loodswezen innovatie nastreeft, bijvoorbeeld door deelname aan het Innovatieplatform Rijkshavenmeesters, om nieuwe technologie en innovatieve ontwikkelingen te onderzoeken in het kader van efficiëntieverbeteringen.

De ACM ziet op voorhand (zonder uitputtend te zijn) vier aanleidingen om toenemende kosten niet te kwalificeren als afnemende efficiëntie: een hogere kwaliteit (zie paragraaf 4.2), een lager aantal loodsreizen (zie paragraaf 3.5), duurzaamheid (zie paragraaf 4.2) of exogene factoren die resulteren in hogere kosten. Exogene factoren zijn factoren waar de NLc geen invloed op kan uitoefenen. Dit kunnen bijvoorbeeld kosten zijn die noodzakelijk zijn om te voldoen aan nieuwe wettelijke rapportageverplichtingen.

3.2 Factoren die bijdragen aan kwaliteit

De kwaliteit van de loodsdienstverlening wordt door verschillende factoren beïnvloed. Voorbeelden hiervan zijn de grootte van de loodsenformatie, het opleidingsniveau van de loodsen, de technische uitrusting van de loodsen, de werkwijze van de loodsen, en de samenwerking met andere partijen. Dit zijn voorbeelden van factoren die de veilige en vlotte beloodsing van zeeschepen bepalen. Indien de kwaliteit niet op het gewenste niveau is, kan op deze factoren gestuurd worden om de kwaliteit op het gewenste niveau te brengen.

3.3 Het verband tussen tariefvoorstellen en de meest efficiënte werkwijze

Indien een tariefvoorstel van de NLc in onvoldoende mate bijdraagt aan de EPK, kan de ACM afwijken van het voorstel.

Op grond van artikel 27c, zevende lid, van de Loodsenwet, bevat een tariefvoorstel ten minste de in dit lid genoemde ramingen. Deze ramingen moeten volgens dit lid ook onderbouwd zijn, en er moet een algemene besparing op de kosten worden opgenomen. De wetgever heeft hierbij toegelicht dat de NLc dient aan te geven op welke wijze in het komende kalenderjaar een algemene besparing op de kosten kan worden bereikt.

De ACM vergelijkt de bijdrage aan de EPK zoals deze volgt uit een ingediend tariefvoorstel in elk geval met de bijdrage aan de EPK die volgde uit het vorige tariefvoorstel (zie ook paragraaf 1.1). Daarnaast is een beoordeling van de bijdrage aan de EPK ook altijd gebaseerd op de lange termijn trend van meerdere cost-plus berekeningen. Daarbij betreft de ACM ook realisatiecijfers van eerdere jaren.

3.4 Het verband tussen de meest efficiënte werkwijze en kwaliteit

De ACM neemt het volgende verband tussen efficiëntie en kwaliteit als uitgangspunt: Een stijgende kwaliteit kan stijgende kosten per loodsreis rechtvaardigen (bij een gelijk aantal loodsreizen). Andersom kan een dalende kwaliteit betekenen dat de kosten dan ook mee moeten dalen. Dalen de kosten niet mee, dan worden mogelijk te veel kosten gemaakt voor de geboden kwaliteit, wat niet efficiënt is.

Vanwege de wijze waarop de criteria met elkaar verband houden, beoordeelt de ACM deze in samenhang. De ACM stelt niet van tevoren verhoudingen vast.

3.5 Het verband tussen de meest efficiënte werkwijze en productieomvang

De productieomvang (het aantal loodsreizen) heeft door schaalvoordelen invloed op de bijdrage aan de EPK. Bij een groter aantal loodsreizen kunnen de vaste kosten over meer loodsreizen worden verdeeld en neemt de (efficiënte) kostprijs per loodsreis af. Bij een kleiner aantal loodsreizen geldt het omgekeerde. De ACM houdt daarom bij het beoordelen van de EPK rekening met de productieomvang (het aantal loodsreizen). Dit betekent dat bij een lager aantal loodsreizen een hogere efficiënte kostprijs hoort, en

andersom. Anders gezegd: een stijging van de kosten per loodsreis kan dus mogelijk worden verklaard door een daling van het aantal loodsreizen.

Het Loodswezen heeft geen invloed op de productieomvang. Het Loodswezen voldoet namelijk jaarlijks aan de volledige vraag naar loodsreizen door middel van een continue dienstverlening. Het aantal loodsreizen is een gevolg van externe factoren waar het Loodswezen geen invloed op uitoefent.

4 Indicatoren

ACM beoordeelt de bijdrage aan de EPK van het Loodswezen aan de hand van indicatoren. De indicatoren worden in samenhang met elkaar beoordeeld. Een verslechtering van een indicator kan betekenen dat het voorstel niet voldoende bijdraagt aan de EPK. Indien dit zich voordoet, doet de ACM onderzoek om de daling te verklaren. Daarbij komt ook ter sprake in hoeverre andere indicatoren juist verbeterd zijn.

Naast de indicatoren die hieronder toegelicht worden, zijn opmerkingen uit de consultatie van het voorstel een belangrijk aandachtspunt bij het beoordelen van een tariefvoorstel.

4.1 Efficiëntie-indicatoren

De ACM gebruikt ten tijde van vaststelling van dit beoordelingskader de volgende indicatoren. Tenzij anders aangegeven, worden de indicatoren berekend exclusief de toerekening aan de Scheldevaart:

1. Gemiddelde totale kosten

- (a) Totale kosten (excl. FLO en FLP) / Totaal aantal geloodste scheepsreizen

2. Loodsreis en randvoorwaardelijke processen

- (b) Aantal IPL-uren / Aantal DPL-uren
- (c) Totale kosten beloodsen en plannen (excl. afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen) / Totaal aantal geloodste scheepsreizen
- (d) Totale kosten afschrijvingen vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen / Totaal aantal geloodste scheepsreizen
- (e) Totale hoeveelheid brandstof (liters) voor de gehele vloot (incl. Scheldevaart) / Totaal aantal geloodste scheepsreizen (incl. Scheldevaart)

3. Ondersteunende processen

- (f) (Overige regionale kosten + overige landelijke kosten) / (Arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
- (g) (Totaal kosten NLC + kosten RLC + kosten Stodel)
- (h) Totale kosten opleiding tot registerloods / Totaal aantal studentmaanden (= som van aantal opleidingsmaanden in jaar per student)

De indicatoren worden jaarlijks gecorrigeerd voor het prijspeil. Daarbij worden CBS cijfers ultimo februari als uitgangspunt genomen. De index CBS CAO lonen per maand inclusief bijzondere beloningen wordt toegepast op de kosten voor arbeidsvergoeding, technische dienst, bemanning, planning, personeel wal (regionaal en landelijk). Voor onderhoudskosten vaartuigen, regionale ICT kosten, landelijke ICT kosten en kosten NLC wordt 50% CBS CPI afgeleid en 50% CBS index CAO lonen per maand inclusief bijzondere beloningen toegepast. Daarnaast zijn er een aantal posten waarvan de ontwikkeling in de tijd niet afhankelijk is van een vaste index, zoals bijvoorbeeld brandstof vaartuigen en afschrijvingskosten.

4.2 Beoordeling kwaliteit

De ACM gebruikt voor kwaliteit van de loodsdienstverlening, ten tijde van vaststelling van dit beoordelingskader de volgende indicatoren. Onderstaande indicatoren zijn door het Loodswezen in 2022 opgenomen in het Tariefvoorstel:

- Tijdigheid volgens Regeling meldingen en communicatie scheepvaart (percentage op tijd aanwezig);
- Aantal incidenten: scheepsongevallen;
- Aantal incidenten: loodsen en medewerkers met letsel;
- Percentage operationele beschikbaarheid vloot;
- Aantal studenten en slagingspercentage studenten (in verband met toekomstige kwaliteit dienstverlening);
- Verdeling ervaringsjaren loodseninformatie
- Aantal klachten over dienstverlening organisatie;
- Reductie CO2-emissie in percentage ten opzichte van vorig jaar;
- Aandeel biobrandstof ten opzichte van totale brandstof;
- Scores klanttevredenheidsonderzoek;
- Tijdigheid versturen factuur;
- Juistheid versturen factuur.

De ACM hanteert een breed begrip van kwaliteit, waarin door de klant gewaardeerde kwaliteit voorop staat, naast wettelijke of maatschappelijke eisen. Wat betreft de door de klant gewaardeerde kwaliteit, richt de ACM zich voornamelijk op de tijdigheid van de loods en de klanttevredenheid. Op een meer indirecte wijze dragen de andere indicatoren (op lange termijn) mogelijk ook bij aan de kwaliteit. De ACM weegt een stijging van deze andere indicatoren mee in haar beoordeling als de NLc aannemelijk maakt dat deze (op lange termijn) positieve invloed hebben op de door de klant gewaardeerde kwaliteit.

Een hoger kwaliteitsniveau dan in voorgaande jaren is niet per definitie een bijdrage aan de meest efficiënte werkwijze. In theorie is het mogelijk dat een dergelijk hoog kwaliteitsniveau ongewenst is vanwege het effect op de kosten en daarmee de loodsgeldtarieven. Er zal, bijvoorbeeld uit de consultatie, moeten blijken dat er geen sprake is van een onnodig hoge kwaliteit.

Extra kosten die gemaakt worden in het kader van duurzaamheid (bijvoorbeeld om het aandeel biobrandstof te verhogen, of anderzijds de CO2-emissie te verlagen), komen tegemoet aan een belangrijke maatschappelijke eis en zijn naar het oordeel van de ACM in beginsel niet in strijd met de meest efficiënte werkwijze.

In aanvulling op de doelstellingen uit het tariefvoorstel (voor het komende jaar) ontvangt de ACM jaarlijks van de NLc een kwaliteitsverantwoording (over het vorige jaar). De ACM kan een vergelijking van de realisaties met de doelstellingen in de (totale) beoordeling betrekken. Indien de ACM oordeelt dat de doelstellingen niet voldoende behaald, kan dit, afhankelijk van de redenen en achtergrond, een reden zijn om in het kader van de tariefvoorstellen nader onderzoek te doen.